Gustavo González | Benjamín Nahoum

ESCRITOS SOBRE

LOS SIN TIERRA URBANOS

causas, propuestas y luchas populares

TRILCE

ESCRITOS SOBRE

LOS SIN TIERRA URBANOS

causas, propuestas y luchas populares

Gustavo González | Benjamín Nahoum

ESCRITOS SOBRE

LOS SIN TIERRA URBANOS

causas, propuestas y luchas populares

TRILCE

La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y el Centro Cooperativo Sueco (SCC) colaboraron con parte de la financiación de esta publicación.
Los pensamientos u opiniones aquí expresados no necesariamente reflejan aquellos de la ASDI.

Fotos de carátula e interior:
Gustavo Castagnello

© 2011, Ediciones Trilce

Durazno 1888
11200 Montevideo, Uruguay
tel. y fax: (5982) 2412 77 22 y 2412 76 62
trilce@trilce.com.uy
www.trilce.com.uy

ISBN 978-9974-32-573-9

Contenido

Prefacio, *Raquel Rolnik* 7

Por qué este libro 9

Primera parte. Miradas sobre el problema 11

Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar, *Benjamín Nahoum* 13

Ciudad democrática y acceso al suelo urbano, *Gustavo González* 24

La tierra como respuesta, *Benjamín Nahoum* 27

Segunda parte. Las luchas por la tierra urbana 49

La acción organizada

La lucha organizada por la tierra. La historia de FUCVAM, *Gustavo González* 51

Historias del camino, *Gustavo González* 73

Historias de un camino centroamericano, *Gustavo González* 88

Los esfuerzos individuales

El derecho a ocupar, *Benjamín Nahoum* 97

El fin de año de los sin techo, *Gustavo González* 106

Accesos. A propósito de la ocupación de tierras en Manga, *Benjamín Nahoum* 108

Tercera parte. Algunas propuestas necesarias 111

El Reglamento Artiguista de 1815… Así que pasen 200 años, *Benjamín Nahoum* 113

No somos pájaros ni peces, *Gustavo González* 120

Cartera de tierras: una sociedad por la ciudad, *Benjamín Nahoum* 123

Prescribir lo que se abandona, *Araceli Schettini, Eduardo Gandelman, Benjamín Nahoum* 133

Noticia de los autores 151

Anexos *véase <http://www.trilce.com.uy/pdf/lstu.pdf>*

1. Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, Intendencia Municipal de Montevideo, decreto n.º 24.654
2. Convenio Intendencia Municipal de Montevideo-FUCVAM
3. Cartera de Inmuebles para Viviendas de Interés Social (CIVIS) del MVOTMA, decreto reglamentario
4. Manifiesto de San Salvador

PREFACIO

Raquel Rolnik[*]

Ha sido con gran sorpresa y alegría que recibí de Gustavo González un correo electrónico invitándome a prologar un libro de su autoría, en conjunto con Benjamín Nahoum, sobre políticas de vivienda y suelo urbano.

La sorpresa tiene que ver con la rareza, en el mundo de los escritos urbanos, que militantes y dirigentes del movimiento social publiquen la elaboración de su experiencia, sin la intermediación de investigadores que la adopten como objeto de investigación. Pensar la cuestión de la vivienda y la ciudad a partir de la experiencia de lucha por la vivienda —¡y la ciudad!— es una oportunidad rara y única.

El presente trabajo tiene el mérito de presentar el registro histórico de una de las más importantes y consistentes políticas de vivienda en el mundo —las cooperativas autogestionarias emprendidas por la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) en Uruguay—, así como algunos intentos de reproducirla en otros países del continente.

El cooperativismo uruguayo es una referencia internacional, no solamente en términos de la calidad de las viviendas de interés social producidas, sino también de la calidad de su proceso de producción: la autogestión, expresión máxima de la participación de la gente como sujeto —y no objeto— de la política pública. Hacernos conocer esta experiencia ya sería un gran mérito de la publicación.

Pero el libro va mucho más allá, trazando un panorama histórico de las políticas de vivienda del continente, haciendo una crítica importante de la hegemonía de los intereses de las empresas constructoras y las entidades financieras en el sector vivienda, que por años han apuntado a solucionar el problema habitacional construyendo viviendas (y sólo eso), así como las políticas de titulación de tierras sin real regularización plena de los asentamientos informales. El trabajo demuestra claramente que el problema fundamental de la vivienda no es de construcción de casas sino de producción de un hábitat incluyente y digno para todos.

Para viabilizarlo, los autores demuestran que se requiere una fuerte presencia del Estado en el mercado de suelo urbanizado, generando medidas preventivas, adelantándose a la formación de asentamientos irregulares, con el consiguiente ahorro de energías para el propio Estado y la sociedad.

Sobre este punto, los autores describen la experiencia realizada en Montevideo, por la Intendencia Municipal de la capital del país, en los primeros años de la década de los noventa, creando una «cartera» o banco de tierras para

[*] Relatora Especial de las Naciones Unidas para la Vivienda Adecuada.

vivienda, que en su momento contribuyó a evitar el crecimiento de la irregularidad en la ciudad.

Aunque utilizando otro lenguaje, el enfoque de los autores tiene una profunda convergencia con el concepto de derecho humano a la vivienda adecuada, adoptado en los tratados y convenciones internacionales en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.

La vivienda, en tanto derecho humano, implica tomar la política de vivienda como política social y no como una mercancía o activo financiero. Asimismo, vivienda adecuada no es simplemente la estructura física de la casa, sino su inserción en un tejido socioeconómico territorial capaz de brindar a sus habitantes condiciones dignas de desarrollo económico y social, en los distintos campos de la salud, de la educación, del medio ambiente, de las oportunidades de empleo y trabajo, entre otros, viabilizando el cumplimiento de otros derechos humanos.

En ese sentido, el suelo urbanizado es necesariamente un punto de partida y las políticas que amplían el acceso a él para los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad son fundamentales.

Una vez más, en este punto, esta obra presenta proposiciones concretas, de medidas legales y de ordenamiento territorial capaces de lograr este objetivo, tales como por ejemplo el acortamiento de los plazos de prescripción del derecho de propiedad de predios abandonados; la imposición de gravámenes crecientes a los mismos; la utilización de bienes fiscales ociosos; la creación de mecanismos de dación en pago de inmuebles con deudas con el Estado; la realización de convenios entre el Estado y fraccionadores privados para crear lotes en zonas urbanas, aportando el Estado tierras u obras de infraestructura, entre otros.

Por su reflexión crítica sobre la experiencia y las medidas concretas que propone para enfrentar los retos de una política de vivienda como derecho humano, el libro es una valiosa contribución para América Latina y todos los países que adolecen de un vasto contingente de excluidos de un hábitat digno.

POR QUÉ ESTE LIBRO

¿Por qué nos propusimos editar un libro sobre el acceso al suelo urbano en este momento? ¿Por qué dedicar tiempo y esfuerzo a juntar estos artículos y documentos, ninguno escrito especialmente para esta ocasión, y alguno de los cuales tiene ya veinte años? No presentamos nuevos diagnósticos; no hemos descubierto la forma de conseguir que el capital privado invierta en vivienda social, quimera de los modernos alquimistas; no planteamos ningún nuevo paradigma; no coleccionamos *papers*, y nuestra inspiración está en la Ley de Vivienda uruguaya de hace cuarenta años y el Reglamento Artiguista de Tierras de hace casi dos siglos. No llenamos, por lo tanto, ninguno de los requisitos que normalmente mueven a publicar.

Y, sin embargo, ahora que la vivienda se vuelve a decir que es el buque insignia; ahora que la preocupación por la exclusión territorial y la fragmentación socio-urbana vuelven a ser motivo de discusión pública; ahora que parece comprenderse que todos los problemas sociales no se arreglan sólo a través de la vivienda, pero tampoco se solucionan si no se soluciona el de la vivienda, sentimos que era necesario, desde nuestro trabajo en el tema de tres décadas o más, volver a plantear algunas cosas que la experiencia nos ha enseñado. Y más que escribirlas de vuelta, lo mejor era desempolvar textos (algunos recientes y otros en absoluto), dándole sólo pequeños toques de edición, y agregando algunas referencias y actualizando algún dato, para su mejor lectura en 2011.

La primera y la fundamental de esas cosas a poner en foco, alrededor de la cual gira todo lo que aquí escribimos, es que el problema de la vivienda empieza con el acceso al suelo; que no es posible resolver uno si no se resuelve el otro, y que no tiene sentido hablar de vivienda digna y de derecho a la ciudad si no se habla de acceso al suelo para todos, como derecho humano básico. Satisfacer ese derecho va a colidir con el ejercicio irrestricto de otro, el de propiedad privada, porque no se puede al mismo tiempo amparar el acceso universal a la tierra para vivir y por otro al suelo urbanizado para hacer buenos negocios. Por eso *derecho, y no mercancía*, identifica nuestra postura frente al problema.

El libro es una compilación de trabajos que hemos escrito durante muchos años, los que pensamos que mantienen validez entre la mucha tinta que hemos gastado, uno y otro, siempre con el mismo objetivo. Reúne trabajos de los dos, que naturalmente tenemos estilos diferentes y visiones que no son idénticas, entre otras cosas por la posición desde la que cada uno de nosotros ha incursionado en el tema, pero que comparten el enfoque básico que antes señalamos. El lector advertirá también que hay cosas que se repiten, sobre todo en materia de propuestas, porque a pesar del tiempo transcurrido y de la insistencia para horadar la piedra, aún siguen siendo solamente eso: propuestas.

La primera parte del libro pretende una aproximación al problema, no para hacer el enésimo diagnóstico sino para juntar una serie de datos y conceptos básicos, que permitan situar al lector que no maneja el tema regularmente. La segunda parte propone un pantallazo, no sistemático, no un cuadro detallado, sino simples pinceladas, sobre luchas —individuales y colectivas; organizadas y espontáneas— que se han dado sobre el acceso al suelo urbanizado en nuestro país, con algún vislumbre fugaz, también, sobre cosas que han pasado en la región: un relato casi histórico, por un lado; anécdotas personales y cotidianas que son los granitos de arena que hacen la montaña de ese relato, por otro, junto con algunas visiones más lejanas, de espectador comprometido con lo que está presenciando.

La tercera parte del libro junta, porque se trata de proponer, una serie de planteos de soluciones, ninguno nunca visto, ninguno nunca presentado, que tampoco son ni siquiera nuestros y a lo más en algunos casos hemos ayudado a darles forma o a rescatarlos, pero que modestamente creemos son el núcleo de lo que hay que hacer. Y finalmente, incluimos en Anexos algunos documentos que ayudan, fundamentalmente, a entender cómo puede funcionar una «cartera de tierras», que es una de las propuestas que consideramos fundamentales, si no la principal, y también cómo puede dotársela de tierras. Con la originalidad que esta parte, para no alargar el libro, no está en la edición impresa sino que el lector interesado la deberá buscar en la página *web* <http://www.trilce.com.uy/pdf/lstu.pdf>.

La intención es tirar el gato sobre la mesa, para que eso conduzca al debate, porque sentimos que hace falta debate sobre estos temas. Para que miremos hacia atrás y hacia los costados, para ver qué pasó y por qué, y no recorrer, otra vez, caminos que no llevan a ningún lado.

En Uruguay tenemos una rica experiencia: buena y de la otra, pero muy rica. Hemos hecho cosas que se miran como ejemplo en otros lados, y también nos hemos dado, ya, de cabeza contra la pared. Aprendamos de todo eso. Porque no tenemos derecho a seguirnos equivocando. Y menos aún, a no hacer nada.

Una última frase para hacer tres agradecimientos imprescindibles: a Gustavo Castagnello, testigo de la vida de FUCVAM a través del lente de su cámara, por sus magníficas fotografías; a Pablo Harari y Brenda Bogliaccini, de Ediciones Trilce, por sus valiosos aportes, que sin duda han contribuido a mejorar nuestro trabajo; y al Centro Cooperativo Sueco (SCC) que se ha interesado por este libro, colaborando con parte de la financiación, lo que ayudará a su divulgación.

PRIMERA PARTE MIRADAS SOBRE EL PROBLEMA

Esta sección del libro está destinada a aportar algunos elementos contextuales que ayuden a ubicar el problema del acceso al suelo urbano de los sectores populares.

De los tres artículos que la integran, el primero está dedicado específicamente a la situación en nuestro país y los otros dos tienen una visión más general, y especialmente latinoamericana.

Como el lector verá, todos ellos contienen propuestas, porque siempre nos ha parecido que en este tema, como en otros de la realidad social, no vale quedarse en los diagnósticos, sino que es fundamental sugerir salidas.

Esas propuestas se desarrollarán más adelante, en la tercera parte, que está dedicada específicamente a ellas, pero asoman, tercas, aquí y allá. Podríamos haberlas suprimido en esta parte, para evitar la reiteración, pero nos ha parecido mejor mantener lo escrito, sin separarlas del contexto, al cual en nuestra opinión están indisolublemente unidas.

El lector verá también que las propuestas giran alrededor de las mismas cosas, y en muchos casos no son nuevas y algún día integraron los programas de la izquierda latinoamericana, y aun las acciones de algunos gobiernos de tinte socialdemócrata, aunque hoy han desaparecido de la agenda «progresista».

La cuestión alrededor de la cual gira todo esto es cómo se concibe la satisfacción de las necesidades de vivienda y hábitat, y en consecuencia de acceso al suelo: si como una cuestión de derechos, si como algo que debe estar al alcance de cualquier persona y cualquier familia, simplemente por serlo, o si prima en cambio el valor de cambio, y la satisfacción del derecho es algo que debe transarse en el mercado. Y a lo cual, por consiguiente, tendrán acceso —tendrán realmente derecho— solo quienes puedan pagarlo.

De esto es que hablan los artículos que siguen, adoptando firmemente la primera de esas dos visiones, mostrando como la segunda puede atentar, si se absolutiza, contra aquella, y proponiendo acciones y normas legales para efectivizar el derecho.

Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar*

Benjamín Nahoum

El concepto de «asentamiento informal»

Si bien no existe una definición técnica ni legal de qué se entiende por asentamiento «irregular», «precario» o «informal», estos términos se han vuelto cotidianos en los tiempos recientes: en primer lugar porque su número, más allá de las definiciones, ha crecido de manera muy fuerte, y en segundo lugar porque también ha crecido fuertemente el interés que la sociedad pone en ellos: desde los círculos académicos hasta los partidos políticos.

Ponernos de acuerdo en *de qué estamos hablando* cuando hablamos de asentamientos irregulares, y si eso es o no lo mismo que asentamientos precarios o cantegriles, es algo más que una cuestión semántica. Porque del hecho de que la irregularidad esté en lo dominial, o en las características físicas de las viviendas, o en la falta de servicios, depende cómo debe ser enfocado el problema para darle solución.

Convengamos entonces en llamar asentamiento *irregular* a todo aquel agrupamiento de viviendas que no reúne las condiciones que al momento actual y de acuerdo a nuestros patrones culturales se entienden necesarias y deseables para una vida familiar y social adecuada; que cuente con el mínimo indispensable de confort, y de seguridad física y jurídica. Con esa definición es un asentamiento irregular el viejo cantegril de viviendas precarísimas de la ex Cantera de los Presos y es también irregular el muy consolidado barrio Casabó, asentado sobre terrenos fiscales.

---

* Este trabajo fue preparado originalmente para su presentación en el Seminario «Asentamientos informales: un desafío ciudadano», organizado por la revista inmobiliaria *Propiedades* en mayo 2002, publicándose posteriormente su versión escrita en el n.º 11 de la revista *Vivienda Popular*.
En aquel momento la última información disponible sobre el tema de los asentamientos irregulares era la proveniente del Censo de Hogares, Población y Vivienda de 1996. Posteriormente existe un trabajo del INE, resultado del procesamiento específico de esa información y se conocieron además los resultados del conteo correspondiente al Censo-Fase I de 2004, preparatorio del Censo General que se hará en 2011, resultados que fueron a su vez objeto de procesamiento en 2006 como resultado de un convenio entre el INE y el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI). También hay datos de la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada de 2006 y de la Encuesta Continua de Hogares correspondiente a 2009, pero por su mismo carácter, estos relevamientos dan idea de porcentajes relativos y no números absolutos.
Si bien estas informaciones, más actualizadas, cambian las cifras que se presentan en el trabajo, las grandes relaciones se mantienen, por lo cual hemos conservado los cuadros originales, que por otra parte refieren a datos más consistentes con otros que se presentan en el trabajo, como la investigación de INTEC de 1994.
De cualquier modo, incluimos en notas al pie, para el lector interesado, las actualizaciones posibles de las cifras y otros datos fundamentales, en una especie de diálogo entre la realidad de hace diez años y la de ahora.

Y convengamos a su vez en llamar —y con estas dos categorías en nuestro concepto alcanza y no hace falta seguir agregando nombres— asentamiento *precario* a aquel en que las construcciones reúnen esa condición y no llegan a constituir mínimamente viviendas decorosas. Con lo cual en este grupo incluiríamos situaciones que se dan tanto en zonas periféricas como centrales, donde generalmente se habla de *tugurios*.[1]

Dentro de esta idea —que apunta a definir el problema mediante indicadores físicos y jurídicos— los asentamientos irregulares pueden también ser precarios y éstos tener o no otro tipo de irregularidades, además de la precariedad física. Y las grandes herramientas para atacar o solucionar los problemas serán: la regularización jurídica, el mejoramiento de las viviendas y/o el acceso a los servicios, según que el problema radique en cada uno de esos aspectos.

Un diagnóstico primario del problema

A esta altura lo que sobra en el problema de los asentamientos irregulares son diagnósticos, por lo que no vamos a insistir demasiado en ellos. Sin embargo, vale la pena recordar algunas pocas cifras que permiten caracterizar el problema:

- según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), con base en el Censo General de Población, Hogares y Viviendas de 1996, hay alrededor de treinta y siete mil viviendas en casi cuatrocientos asentamientos irregulares en todo el país, y más de ciento cincuenta mil personas viven en ellos; cuatro de cada cinco de esos asentamientos están en Montevideo;[2]
- de acuerdo a información del mismo origen, del orden de una de cada cuatro viviendas de asentamientos irregulares puede calificarse de precaria (construcción con materiales no duraderos, cerramientos verticales livianos), lo que permite establecer una relación entre irregularidad y precariedad;
- según el trabajo realizado por el instituto técnico INTEC para el Programa de Inversión Social (PRIS) en 1994, existían a esa fecha, sólo en Montevideo, algo más de siete mil viviendas en asentamientos precarios; estas cifras, si bien de otro origen y obtenidas por otros procedimientos, son esencialmente consistentes con las del INE;
- la comparación del trabajo del INTEC de 1994 con otros dos anteriores, realizados por la misma institución con una metodología similar, en 1984 y 1990, permite estimar en un 10% anual acumulativo la tasa de crecimiento

1 En 2006, para el trabajo mencionado, el INE definió como «asentamientos», curiosamente sin agregar ningún adjetivo que los calificara, a los «agrupamientos de más de diez viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales». Esta definición, que hace hincapié en la inseguridad jurídica y la formalidad normativa, se aproxima a la nuestra de asentamiento irregular.

2 Según el trabajo del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2006, con base en la información del Censo-Fase I de 2004, antes citado, existían a ese momento en el país 676 asentamientos, en los cuales había unas 53.000 viviendas, y los habitaban 196.000 personas. Si bien los cambios metodológicos no permiten hacer comparaciones rigurosas en porcentajes y tasas de crecimiento, es indudable el aumento producido. El Censo 2011 dirá si la bonanza económica que comenzó en 2004 ha modificado esta realidad, o si el esperado derrame aún sigue siendo esperado.

de la población de los asentamientos precarios montevideanos: *diez veces más que la del total de la población del departamento* (cuadro 1);[3]

Cuadro 1. Asentamientos precarios en Montevideo

Año	*Viviendas*	*Crecimiento anual (%)*
1984	2.541	----
1990	4.835	11,3
1994	7.013	9,7

- en declaraciones a la prensa, el entonces subsecretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), doctor Juan Gabito, informó en 1998 que en el 80% de los casos los terrenos ocupados por asentamientos irregulares «pertenecen al Ministerio del Interior, al de Ganadería, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Ministerio de Salud Pública, Banco Hipotecario, AFE y otros».[4]

Menos transitados, en cambio, son estos otros datos, todos los cuales surgen del estudio del INTEC sobre asentamientos precarios de 1994:

- la mitad de los habitantes de dichos asentamientos es menor de 18 años y el 80% menor de 40, cuando para el conjunto de la población de Montevideo los porcentajes correspondientes son del orden del 30 y 60%, respectivamente: se trata en consecuencia de una población particularmente joven (cuadro 2);[5]

Cuadro 2. Población por edades (%)

Faja etaria	*1984*	*1994*	*Montevideo*
< 18	51,0	53,8	31,2
18 a 40	31,0	32,2	28,3
41 a 65	15,0	12,3	28,3
> 65	3,0	1,7	12,2

- la mitad de la población de los asentamientos en 1984 y casi el 60% diez años después, proviene de casas y apartamentos (cuadro 3);

Cuadro 3. Vivienda anterior (%)

Vivienda anterior	*1984*	*1994*
Casa o apartamento	48,7	57,3
Pensión, conventillo	6,5	6,6
Cantegril	33,8	34,1
Otros	11,0	2,0

3 No existe información posterior consistente metodológicamente, que permita formular nuevas comparaciones.

4 Si bien la fuente de la que surgía este dato no figuraba en la información, dada la posición del doctor Gabito es de suponer que era correcto.
Coincidentemente, un informe de la Intendencia Municipal de Montevideo de comienzos de la década siguiente arrojaba cifras semejantes. En efecto, del total de los asentamientos irregulares de Montevideo de los que se conocía el propietario, casi el 70% era de propiedad pública, departamental o nacional. Los terrenos municipales, por sí solos, eran la mitad del total. Es posible que los terrenos de propietario desconocido sean en su mayoría privados, pero aun así la importancia numérica de las ocupaciones de tierra pública resulta indudable.

5 Las cifras que surgen del conteo del Censo-Fase I son prácticamente iguales.

- en cuanto al motivo del traslado, en esa década aumenta sensiblemente la proporción de quienes lo hacen obligados por la imposibilidad de pago del alquiler y decrecen los impulsados por demoliciones y desalojos, causa preponderante en los ochenta como consecuencia de la realización de algunas obras públicas (por ejemplo, los accesos a la capital) y de la política de declarar ruinosas las fincas alquiladas para facilitar su desalojo, que tuvo ancho cauce durante la dictadura (cuadro 4). La formación de asentamientos precarios aparece así claramente como la consecuencia de una expulsión de familias que tenían vivienda «formal», hacia la precariedad de la periferia y los tugurios;[6]

Cuadro 4. Motivo del traslado al asentamiento (%)

Motivo del traslado	*1984*	*1994*
Pago alquiler	14,5	20,2
Demolición, desalojo	22,3	10,3
Otros	53,0	66,7
No saben	10,2	2,7

- el perfil de instrucción de los habitantes de asentamientos precarios se modifica también sensiblemente de 1984 a 1994: los jefes de hogar sin primaria completa bajan de la mitad a la tercera parte, mientras que los que tienen enseñanza media ascienden de la décima parte a casi tres de cada diez (cuadro 5). Esto refleja la integración a los asentamientos, cada vez en mayor proporción, de gente con un creciente nivel de instrucción, proveniente de la sociedad «formal»;

Cuadro 5. Instrucción jefe/a de hogar (%)

Instrucción	*1984*	*1994*
Sin instrucción	8,0	5,0
Primaria incompleta	51,0	33,3
Primaria completa	40,0	37,2
Secundaria	10,7	28,5

Los porcentajes de los que tienen instrucción están calculados sobre el total de éstos.

- finalmente, en materia de ocupación del jefe de hogar, la proporción de recolectores y ambulantes cae de más de la tercera parte a menos de la décima; cae también sensiblemente la proporción de peones y aumentan la de «Servicios personales» y sobre todo la de obreros y empleados, que pasan de algo más de la tercera parte a bastante más de la mitad (cuadro 6). Esto avala la conclusión del párrafo anterior con relación al sensible cambio en el perfil socioeconómico de la población de los asentamientos precarios.

Cuadro 6. Ocupación jefe/a de hogar (%)

Ocupación	*1984*	*1994*
Recolector y ambulante	35,3	8,3
Peón	17,9	2,5
Servicios personales	8,6	17,0
Obrero o empleado	35,0	56,5
Otros	3,2	15,8

6 No conocemos información que actualice estos datos, así como la de los dos ítems que siguen.

¿Cuáles son las causas que han conducido a esta situación? Más allá de la posición ideológica desde la que se analice el problema (y estos análisis nunca son neutros), creemos que es difícil discutir la incidencia de algunos factores estructurales y de otros que tienen que ver con la política de vivienda que se ha seguido en el país en los últimos treinta años.

Entre las causas estructurales es innegable que la crisis económica, con sus secuelas de recesión, desempleo y pérdida de capacidad adquisitiva de los salarios, es el marco que da explicación última a esta creciente marginalización de la situación de vivienda de los uruguayos. Porque la crisis, además de los efectos que registran todos los días las tapas de los diarios —el descenso de la nota que le dan al país las calificadoras de riesgo estadounidenses, el aumento del riesgo-país, las dificultades para colocar bonos en los mercados externos— tiene consecuencias más tangibles para los uruguayos: el cierre de fábricas, el endeudamiento de los productores, la falta de trabajo, la cobertura cada vez más cara y menos accesible de las necesidades básicas —y entre ellas la vivienda— para los sectores asalariados. Y esto, es claro, no se arregla con aspirinas ni con políticas sectoriales: requiere cambios profundos de prioridades en la política económica, que hoy por hoy no están a la vista.[7]

Pero eso no quiere decir que lo sectorial no influya: las políticas de vivienda, en particular, no pueden cambiar por sí solas situaciones que tienen su explicación en causas estructurales profundas, pero sí pueden agudizar los contrastes o mitigarlos. Y en las últimas tres décadas han venido contribuyendo, casi sin pausa, a agudizarlos, básicamente a través de tres vertientes:

- la liberalización del mercado de alquileres;
- la reducción de la participación del Estado en el financiamiento y la construcción de viviendas;
- la inexistencia de una oferta de tierra urbanizada accesible, que no ha encontrado propuestas desde el sector privado, pero que tampoco ha encontrado estímulos desde el público.[8]

Respecto de las virtudes del pasaje al libre mercado de los alquileres, producido a partir del decreto-ley n.º 14.219 de 1974 (una de las primeras medidas legislativas de fondo adoptadas por la dictadura) y que recién se aplicó plenamente a partir de comienzos de la década de los ochenta, hay dos valoraciones totalmente opuestas: la de quienes sostenemos que sólo podía conducir a un empeoramiento de la situación, al someter a reglas puramente económicas y de dudoso funcionamiento una cuestión social tan sensible, y la de quienes piensan que fomentó la inversión en vivienda para rentar, haciendo caer los precios, luego de un aumento inicial, al ampliar la oferta.

---

7 A casi diez años de escrito esto, es indudable que la situación económica ha cambiado, pero la de acceso a la vivienda básicamente no. Y es que si bien el salario real subió entre marzo 2005 y diciembre 2010 un 26,5% (en un período en el que el Producto Bruto Interno crecía bastante más de un 30% en términos reales), recuperando los valores a que había llegado en 1999, recién alcanza al 60% del valor que tenía en 1968, cuando se aprobó la Ley de Vivienda en medio de una crisis económica y política, con fuertes reflejos en lo habitacional. Por lo tanto, la indiscutible mejoría relativa respecto del peor momento de la crisis, aún está lejos de cambiar los términos del problema.

8 Todo lo cual sigue siendo la realidad al comenzar la segunda década del nuevo milenio, aunque el discurso haya cambiado y los objetivos que se dibujan sean más loables.

Lo que en cambio nadie discute es la incidencia directa que tuvo la libre contratación de alquileres en la proliferación de los asentamientos precarios: cito a Julio C. Villamide, agente inmobiliario e investigador en el tema y uno de los más ardorosos defensores del libre mercado de arrendamientos, en el semanario *Brecha*, 3 de agosto de 2001, precisamente en una polémica con nosotros: «[...] un sector de los arrendatarios, los de menores ingresos, [...] no podría renovar sus contratos de alquiler cuando fueran venciendo los plazos y tampoco podría esperar a que los precios bajaran, porque antes serían desalojados [...]. Dijimos [...] que (ante la omisión del Estado en ofrecer alternativas) asistiríamos a un lamentable incremento en la ocupación de fincas y tierras, porque la gente en algún lado debería vivir. Precisamente a partir de ese momento comenzó a crecer descontroladamente el fenómeno de los asentamientos irregulares [...]».

La reducción de la participación del Estado en la financiación de la vivienda casi no necesita demostración: los índices de inversión total han caído al entorno del 2% del PIB, los más bajos en las últimas tres décadas, cuando se debería estar haciendo un esfuerzo dos veces mayor; el último ajuste fiscal, a su vez, redujo los recursos para 2002 a menos del 50% de los inicialmente votados por el Parlamento, ya que pasaron de 106 millones de dólares a sólo 56.[9]

Por otro lado, aun lo poco que se produce está fuera del alcance de las grandes mayorías de la población: en efecto, los plazos cortos y altos intereses a los que presta el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) hacen que esos créditos sólo sean accesibles para el decil más rico de la población (que seguramente tiene otras muchas alternativas); los programas del MVOTMA, por su parte, focalizados hacia la población de ingresos familiares mensuales entre 0 y 30 UR, resultan muy discutibles en cuanto a su calidad y pertinencia, su producción es extremadamente escasa, y en todo caso dejan afuera a la franja más ancha de aspirantes, que es precisamente la comprendida entre 30 y 60 UR de ingreso mensual, franja que hoy prácticamente carece de alternativas en los programas oficiales. Las cooperativas de vivienda, que apuntan preponderantemente a esa franja cuentan, lamentablemente, con el desfavor oficial.

El panorama se completa con la falta de una oferta adecuada —en términos de precios y financiación— de tierra urbanizada. Los urbanizadores privados están hoy reducidos a una mínima expresión y la oferta pública se limita a los esfuerzos de algunas intendencias municipales: Montevideo, básicamente, con su cartera de tierras que funciona hace más de diez años y ha otorgado ya más de doscientas cincuenta hectáreas; Maldonado, con programas de lotes con servicios y canasta de materiales; Flores, con una incipiente cartera de tierras para cooperativas de usuarios según el modelo montevideano; San José, avalando la adquisición de tierras por cooperativas; Río Negro, con la intencionalidad de constituir también su cartera de tierras, y poca cosa más.[10]

---

9 Hoy la inversión pública en vivienda es de 180 millones, pero de dólares muy flaquitos, si se los compara con la evolución del costo de construcción, al punto que el presupuesto de vivienda 2011-2015, que casi dobla en dólares el anterior, en ladrillos es menor. Y en términos de PIB, menos del medio por ciento.

10 A 2011 esta situación en cuanto a financiamiento y acceso al suelo se mantiene, con la única diferencia que no se puede hablar de desfavor oficial hacia las cooperativas, definidas como una de las herramientas centrales del Plan Quinquenal 2011-2015, si bien la nueva simpatía no ha sido acompañada de sustanciales mayores recursos: es por ello que habiendo ya una demanda canalizada a través de FUCVAM de más de ocho mil viviendas, sólo se prevé financiar mil por año.

Ante esa falta de oferta y exceso de demanda, proliferan las situaciones informales: ocupaciones de tierras, a veces consensuadas con los propietarios para empujar después la regularización, con lo cual el propietario vende sin invertir y es el Estado quien debe hacerse cargo de los costos de urbanización; fraccionamientos ilegales, que no reúnen las condiciones establecidas por la Ley de Centros Poblados, al carecer de infraestructuras o realizarse en zonas rurales; ventas en condominio, etcétera. La necesidad de la gente de vivir en algún lado da lugar a este crecimiento informal de la ciudad, siempre desplanificado y casi siempre patológico.

Las políticas actualmente vigentes a nivel sectorial

Las respuestas que han dado los organismos públicos a esta situación van desde intentos de atacar las causas del problema a nivel sectorial, a través de la oferta de tierra urbanizada en condiciones accesibles a los destinatarios, pasando por los programas regularizadores, hasta una política de mirar para el costado, a veces fundamentada en que las regularizaciones estimulan la irregularidad.

La estrategia más integral de abordaje del problema, en nuestro concepto, ha sido la llevada adelante por la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), a través de su programa Cartera Municipal de Tierras para Vivienda, puesto en marcha en octubre de 1990 al aprobarse el decreto n.º 24.654 por la Junta Departamental y que reconoce antecedentes en algunas experiencias realizadas ya en 1989.

La cartera apunta a formar un estoc de tierra para emprendimientos residenciales, a ser utilizado por la propia intendencia para sus programas de vivienda, pero también para ser otorgado en uso (según el antecedente holandés o británico), o enajenado a cooperativas de vivienda, fondos sociales o autoconstructores. Con esto se procura adelantarse a la demanda, ordenando el crecimiento territorial de acuerdo a los planes correspondientes.

La cartera de tierras montevideana prevé asimismo la regularización de aquellos asentamientos ubicados en terrenos de propiedad municipal que posean «un grado de consolidación importante, caracterizado por la existencia de viviendas de materiales estables y duraderos y la habitación en forma permanente de las mismas». En ese caso «dichos terrenos serán otorgados a las familias que habiten los referidos asentamientos, de acuerdo con las estipulaciones del presente Decreto, siempre que dichas familias cumplan con las condiciones establecidas en el Art. 8.º de este Decreto» (relativas a ingresos del núcleo familiar) «y que los terrenos respectivos reúnan las características especificadas en el Art. 3.º» que se encuentren en las zonas urbanas o suburbanas del departamento destinadas a uso residencial «y que posean los servicios complementarios a la vivienda imprescindibles, en especial el agua potable, la energía eléctrica, el acceso en todo tiempo y la posibilidad de conexión al saneamiento […] o a otros sistemas de evacuación de aguas servidas que sean igualmente aceptables desde el punto de vista sanitario […]».

El decreto prevé que, previo a la adjudicación «[…] se procederá a regularizar las condiciones de urbanización de los terrenos, estableciendo los retiros, afectaciones, espacios libres, calles y pasajes que fueran necesarios. A estos efectos, así como —cuando correspondiera— para la división en lotes, la Intendencia Municipal, podrá aprobar […] con anuencia de la Junta Departamental, proyec-

tos que presenten tolerancias con relación a las normas vigentes, siempre que respeten estrictamente los estándares mínimos que sean del caso».

Pese a estos aciertos conceptuales, que centran la labor en la *prevención*, aunque sin ignorar la realidad *ya existente*, la actuación de la Intendencia de Montevideo se ha visto dificultada principalmente por la falta de recursos, que ha impedido darle un mayor vuelo a la cartera de tierras, y por otro lado, por una gestión burocrática que ha tropezado con muchos obstáculos, amén de la falta de algunas potestades legales que facilitarían su acción (como por ejemplo la exoneración del pago de aportes de los autoconstructores al Banco de Previsión Social, resuelta por ley pero solamente para aquellas regularizaciones que lleve adelante el Ministerio de Vivienda).[11]

Por su parte, la acción del MVOTMA en el tema, que parte de la creación de una «Comisión para la normalización de los asentamientos irregulares», en 1996, que institucionaliza diversas acciones que se venían realizando desde 1993, toma en un primer momento muchos elementos de la estrategia de regularización de la Intendencia de Montevideo (parte de las bases del llamado a equipos técnicos que se realizara, donde se describe minuciosamente la metodología a utilizar, es una trascripción casi textual de las de la IMM).

Sin embargo, mientras que en el decreto n.º 24.654 la regularización surge como la necesidad de ajustar *hacia atrás* las situaciones creadas, en tanto se apuesta a que la constitución de una oferta de tierras al menos reducirá el problema, en la estrategia ministerial la regularización aparece aislada, por lo que termina siendo un esfuerzo por atacar los síntomas y no las causas del problema, ya que en ningún momento se ha asociado a esa estrategia la oferta de tierra urbanizada. Por otro lado, ciertos dogmatismos (como la necesidad insoslayable de adjudicación en propiedad de la tierra) aparejaron dificultades que están lejos de ser resueltas y que han limitado mucho la acción del MVOTMA en esta materia.

El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) surge a su vez a partir de la negociación y otorgamiento de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para atacar el problema. El proyecto que culminó en la obtención de dicho préstamo, en 1999, fue elaborado en la órbita de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) en la cual actuaba una comisión creada por la Presidencia de la República, integrada por representantes de diversos ministerios y organismos públicos relacionados con la temática. Como suele suceder en estos casos, los rígidos lineamientos que el BID impone a su operatoria marcaron desde su nacimiento el programa, que preveía la creación de una unidad administradora que coordinaría las acciones de los diferentes organismos ejecutores: el propio MVOTMA, las intendencias, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTOP), que curiosamente había mostrado una gran vocación regularizadora, etcétera.

El PIAI tenía, pese a sus debilidades de nacimiento, el interés de estar enfocado no como un programa que apuntara exclusivamente a la formalización dominial, sino a las condiciones de vida de las familias —no sólo de los asentamientos, sino también de los barrios circundantes, que casi siempre no son distintas de las del asentamiento—. Las dificultades burocráticas y las rigideces a que obligan las

11 Dificultades que se mantienen diez años después.

condiciones impuestas por el BID han hecho que el programa, a muchos meses de iniciado, no tenga por el momento mucha cosa que mostrar, lo que lo ha llevado a ser objeto de numerosos cuestionamientos, entre otros del propio MVOTMA.[12]

Por su parte, la acción de los restantes gobiernos comunales ha estado básicamente relacionada con los programas del MVOTMA y del PIAI, de los que reciben los recursos, por lo que en general no existen estrategias propias de abordaje del problema.[13]

Un último párrafo para una cuestión que ha provocado más de una vez intensos debates: el cuestionamiento de las políticas de regularización, en base al argumento que ellas estimulan la irregularidad, al crear expectativas en la gente que aquel que ocupe un terreno, sea donde fuere, más tarde o más temprano, obtendrá el título legal del mismo. Más allá que esta afirmación pueda ser verdadera para cierto número de personas (todas las necesidades crean un comercio y con ello posibilidades de especulación) generalizarla y concluir de ello que quien ocupa lo hace porque prefiere elegir el camino más corto, es desconocer las durísimas condiciones de vida, la inseguridad y la angustia que cada día agobian al ocupante del asentamiento y que éste sobrelleva, exclusivamente, porque no tiene otra alternativa.

Una propuesta de soluciones

Las consideraciones anteriores nos eximirán de mayores comentarios respecto a la justificación de las medidas que se proponen a continuación para abordar el problema de los asentamientos irregulares, medidas que apuntan al ataque, punto por punto, de las causas que a nuestro juicio originan dicho problema.

La solución a éste pasa sin duda por abordar sus causas estructurales y no —o menos— por la aplicación de políticas sectoriales. Esto quiere decir que para que no haya más asentamientos irregulares es imprescindible una mejora de las condiciones del trabajo y el salario, que vuelva a hacer de los sectores de menores ingresos de la población, consumidores potenciales de vivienda. Para ello puede colaborar una política de subsidios cuidadosamente establecida para que ellos vayan a parar efectivamente a los sectores que se pretende beneficiar y no a intermediarios, empresarios o rentistas.[14]

---

12 Seis años de Gobierno frenteamplista después hay algunos cambios importantes, aunque la rapidez sigue no siendo la que se desea y necesita (por ejemplo, en Montevideo, en los trece años de gestión del PIAI, se ha concluido la regularización de sólo 13 de los 109 asentamientos existentes en predios municipales): el PIAI dejó de ser una isla e integra el MVOTMA y las políticas generales del Ministerio; hay una Cartera Nacional de Inmuebles para Vivienda Social (CIVIS), aunque por ahora con pocos inmuebles, y la renovación del crédito con el BID plantea medidas de prevención y la actuación en zonas centrales.

13 En los últimos años hay algunas actuaciones a nivel departamentales interesantes y que reflejan políticas propias, como las de la Unidad de Gestión del Hábitat de la Intendencia de Canelones y las políticas de tierras de la Intendencia de Soriano.

14 La política de la administración frentista al respecto registra un importante acierto, como es el enfoque del subsidio hacia la demanda y no a la oferta, y el establecimiento de un sistema de subsidio a la cuota, por el cual el Estado cubre la parte de aquella que el destinatario no alcanza a pagar sin afectar en demasía su ingreso. El porcentaje máximo de afectación, a partir del cual actúa el subsidio, se relaciona con el ingreso pero también con la integración del núcleo familiar, lo cual también es un acierto. Sin embargo, este sistema se ha implantado por decreto y no por ley, por lo cual su continuidad depende de la voluntad política de cada Gobierno y los recursos aplicados no alcanzan

En el mismo sentido, la regulación del mercado de alquileres para la vivienda de interés social, la reasunción del papel social del Estado en la política de vivienda y la asignación eficiente de los roles de los diferentes actores, así como un aumento sustantivo de la inversión en políticas sociales, particularmente de vivienda, operarán como elementos que, mejorando las condiciones generales y particulares, ofrezcan alternativas «formales» a quienes hoy no tienen más que las «irregulares».

En lo específico, es necesario crear una oferta adecuada, pública y privada, de tierra urbanizada. Experiencias como la de la Intendencia de Montevideo deben ser extendidas, mejoradas y potenciadas. Los gobiernos departamentales son probablemente los organismos más adecuados para llevar adelante estas acciones —si consiguen superar sus esclerosamientos burocráticos— justamente porque son los responsables de la definición de las políticas de desarrollo territorial en cada departamento, sin perjuicio de la intervención que corresponde a las direcciones competentes del MVOTMA, y porque su mayor proximidad a las necesidades de la gente les permite actuar con una mejor sintonía con las mismas.

La creación de una oferta privada de tierra urbanizada para vivienda —hoy prácticamente inexistente— requiere de un importante esfuerzo de imaginación para generar estímulos a la misma. Ellos pueden darse por el lado de los créditos, de las seguridades de colocación (si el propio Estado actúa como comprador o proporciona financiamiento para la compra) o incluso de acuerdos a través de los cuales puede cambiarse, por ejemplo, infraestructura por tierra. Todo esto puede requerir leyes o decretos departamentales que habiliten este tipo de operaciones, pero en la mayoría de los casos sólo hace falta imaginación e iniciativa.

Otro aspecto importante es el impulso al aprovechamiento de los recursos potenciales de la población, principalmente en cuanto a ahorro, mano de obra y capacidad de gestión. Uruguay es reconocido en el mundo en materia de vivienda por la experiencia de las cooperativas de ayuda mutua de usuarios, que no son un invento uruguayo pero a las que los uruguayos hemos dado una matriz inconfundible. Hay mucho que aprender todavía de esa experiencia y mucho para tomar aún de ella en el campo de la vivienda, directamente o aplicando esa idea —que básicamente no es otra cosa que, justamente, el aprovechamiento de las capacidades que antes mencionábamos— a otras modalidades también válidas, como la autoconstrucción o el arrendamiento.

Finalmente, sobre las tan discutidas regularizaciones: la regularización es una necesidad insoslayable y una actuación urbana positiva si la concebimos como la terapéutica para superar una patología producida por la carencia de alternativas y si la encaramos como una acción integral que debe abordar aspectos sociales, físicos y jurídicos, y no solamente como el otorgamiento de un papelito. Si, en cambio, la regularización es lo único a que atinamos, puede ser, efectivamente, generadora de nuevas patologías. Y toda regularización, en tanto trata de acomodar una realidad preexistente, con carencias, con restricciones, necesita de un marco flexible, sin dogmatismos pero también sin «vale todos».[15]

---

a extenderlo a los préstamos ya otorgados, que obviamente son el problema mayor. Por otra parte, el Gobierno ha presentado al Parlamento un proyecto de promoción de inversiones privadas en vivienda, que vuelve al criticado sistema de subsidio a la oferta.

15 La nota al pie es aquí, solamente, para dejar constancia que creemos que todo esto sigue siendo totalmente válido.

Referencias

Cecilio, Miguel, «Relevamiento de asentamientos irregulares en Montevideo», en *Asentamientos irregulares*, publicación del MVOTMA, Montevideo, 1996.

Consultora Datos, «Los asentamientos irregulares en Montevideo», en *Asentamientos irregulares*, publicación del MVOTMA, Montevideo, 1996.

Decreto n.º 24.654 de la Junta Departamental de Montevideo de creación de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda del departamento de Montevideo.

Fortuna, Juan C., «Asentamientos irregulares urbanos: Todo un desafío para las políticas sociales», en *Vivienda Popular* n.º 5, julio 1999.

Instituto Nacional de Estadística, *VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas*, Fascículo «Montevideo», 1997.

——— *VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas*, Fascículo «Total del País», 1997.

Lapido, Ruben, «MVOTMA: inicio de una gestión global», en *Vivienda Popular* n.º 5, julio 1999.

Nahoum, Benjamín, «Un país de claroscuros», en *Vivienda Popular* n.º 4, diciembre 1998.

Página *Web* del Programa de Asentamientos Irregulares (PIAI), <www.piai.gub.uy>.

Villarmarzo, Roberto, «La regularización, instrumento parte de una estrategia por los asentamientos», en *Vivienda Popular* n.º 5, julio 1999.

Ciudad democrática y acceso al suelo urbano

Gustavo González

En la actualidad, en el ambiente «viviendista» de América Latina, se está hablando, profundizando y debatiendo mucho acerca del tema «ciudad». Desde distintos ángulos se analiza su relación con las personas y las familias, y el derecho a la misma, y en general se coloca esta discusión como un debate de corte progresista. Muchos movimientos sociales y políticos, además, incluyen el tema en sus agendas y plataformas, como un elemento central de sus aspiraciones y reclamos.

Bueno es decir que muchas veces estas concepciones están muy imbuidas de análisis con netos cortes de carácter fundamentalmente académico, a veces sin embargo faltos de profundidad, y que en la mayoría de los casos no contemplan la visión de los sectores populares al respecto.

La reivindicación del derecho a la ciudad, de la democratización de las urbes modernas, se ha vuelto una consigna de quienes ya disfrutan de él. Y muchas veces, también, el manejo del tema se hace porque está de moda y porque es el nuevo nombre que se da a viejas reivindicaciones, de manera de presentarlas como nuevas teorías o descubrimientos.

Personalmente me preocupa que hablemos de «ciudad inclusiva», «ciudad democrática», «ciudad de todas y todos», si no vamos a uno de los ejes centrales que hace a la segregación espacial más brutal de nuestras ciudades, como lo es el problema del acceso al suelo urbano.

Allí está la cuestión central: si no atacamos este tema, todo lo que se hable sobre derecho a la ciudad no será más que ilusiones inalcanzables y podemos caer en el error de dar una batalla sin ninguna perspectiva real de éxito. Porque mal puede gozar de los beneficios de la ciudad quien está obligado a vivir en su periferia, porque no tiene acceso a un bien esencial, como el suelo, totalmente sujeto a las leyes más despiadadas del mercado.

Los barrios de nuestras ciudades están formados por el precio del suelo, porque éste se coloca como mercancía y no como un derecho fundamental de todos los habitantes del planeta: es el precio del suelo el que clasifica a la gente, ubicando a los pobres por aquí y a los ricos por allá, lo más lejos posible y amurallados por rejas, cercos y guardias privados.

Por eso existen la Recoleta o Palermo en Buenos Aires, Carrasco en Montevideo, el Barrio Alto en Santiago de Chile, es decir los barrios habitados por la burguesía, y por eso allí el precio del suelo es más alto, ¡tan alto!: porque se trata de segregar, de separar y alejar *a los que no son;* hasta al mar y al paisaje le ponen precio, sin saber aún a quién efectivamente se los están comprando.

Es inviable pensar en una «ciudad democrática» si no se da la lucha fundamental por el acceso al suelo como bien de uso y no de cambio. Me preocupa especialmente que en el Foro Urbano Mundial realizado en Río de Janeiro en marzo de 2010, organizado por las Naciones Unidas, se haya colocado como tema central el llamado «derecho a la ciudad» y tan poca gente haya hablado del problema del suelo urbano.

Por suerte en ese Foro se encontraba la compañera Raquel Rolnik, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Vivienda, quien alertó sobre los peligros que encierra hablar del «derecho a la ciudad» en forma abstracta y al margen del problema del suelo y su uso. Hay que recordar además que el llamado «derecho a la ciudad» no es algo nuevo, ya que fue precisamente Henri Lefebvre, sociólogo marxista francés, quien colocó el tema en el debate ya a fines de la década de los sesenta.

Hoy, hablar del derecho a la ciudad sin hablar del derecho a acceder al suelo urbano, no resiste ningún análisis que pretenda una salida positiva al problema, porque no puede haber derecho a la ciudad si el acceso al suelo está tan brutalmente segregado por el mercado.

Nuestro Montevideo, por ejemplo, está claramente dividido por una vía de tránsito como la Avenida Italia: una cosa es Montevideo de Avenida Italia hacia el mar y otra muy distinta es hacia el otro lado, como cualquiera puede observar con mucha claridad: hacia el sur, la playa, saneamiento, calles pavimentadas, casas bonitas, tierra cara, y rejas, muchas rejas; hacia el norte, efluentes corriendo por las cunetas, casas modestas, falta de transporte y tierra barata. Los del sur y los del norte viven en la misma ciudad, en algunos casos separados por escasos metros, pero su derecho no es el mismo. ¿La Avenida Italia será la frontera para ejercer el derecho a la ciudad?

Es sobre esto que tenemos que reflexionar: hoy todo el desarrollo de las ciudades está en función de los denominados nodos financieros, y con ello cada día se ven más segmentadas: según cuánto tengas para poder comprar el terreno, será la zona que te corresponde y el derecho que tendrás.

No conozco otra forma de quebrar este nudo gordiano que reconociendo el acceso al suelo como un derecho y subsidiándolo a aquel que no tiene posibilidades económicas de satisfacer su necesidad de una manera adecuada. Y eso es responsabilidad del Estado, en particular en nuestro país del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, y la herramienta para lograrlo es la creación de una cartera de tierras a nivel nacional.

En la actualidad, todos los esfuerzos parecerían estar abocados a la denominada regularización de asentamientos, cuestión que no es menor, pero que sólo constituye un paliativo. Y los paliativos no pueden ser una política de Estado: si no contamos con tierra para los sectores populares, se deberá seguir regularizando de por vida, cuestión mucho más costosa que ordenar el territorio, sin mencionar lo más importante: que para mucha gente, llegar a gozar del derecho a la ciudad también se postergará de por vida.

En un artículo titulado «El derecho a un lugar sobre la tierra» publicado en el semanario *Brecha*, Benjamín Nahoum escribía: «[…] Si usted es pobre y se muere, el Estado le garantiza un entierro —modesto— y un lugar para que sus restos descansen. Pero si usted es pobre y se le ocurre seguir viviendo,

tendrá que arreglársela solo [...]». Efectivamente nuestra lucha tiene que ver con un derecho fundamental como seres humanos, que es un lugar para vivir en la Tierra. Y para efectivizar ese derecho debemos abocarnos a tener una propuesta y luchar consecuentemente por lograr el objetivo trazado.

Hablar de vivienda sin mencionar el problema fundamental del suelo, el efecto segregacionista del mercado y la responsabilidad del Estado en este tema, es no hablar de nada. El compañero colombiano Alejandro Florián, especialista en el tema ciudad, expresa al respecto:

«[...] En un tema como la vivienda es evidente y necesario reconocer que algunos factores estratégicos, como la *disposición del suelo urbanizable* para el crecimiento ordenado y sostenible de los asentamientos humanos, no pueden dejarse al arbitrio libre del mercado.

La tierra es un recurso natural, no producible a voluntad, y su ubicación geográfica con respecto a los circuitos y flujos que conectan los asentamientos entre sí y con las redes de servicios públicos determina costos de producción y mantenimiento, la calidad de vida, la gobernabilidad y las reales posibilidades de participación ciudadana.

El suelo urbanizable no puede seguir siendo considerado una mercancía especulativa, pues en términos económicos su comportamiento es inelástico, por ser un bien escaso y completamente limitado. Nociones modernas y democráticas del Estado, poco divulgadas y mucho menos practicadas, *establecen límites a la propiedad privada* y proporcionan instrumentos para que éste pueda intervenir en los mercados de suelo de manera que *prevalezca el interés general sobre el particular y para que la propiedad cumpla con una función social mínima, en reciprocidad con los efectos de valorización del suelo que el fenómeno de la urbanización en sí misma produce*» (las cursivas son nuestras).

Esto está sin dudas en el debe de nuestros gobiernos, y en particular de nuestro Gobierno progresista, y es un tema que hay que revisar en forma urgente, si efectivamente se quiere trabajar seriamente en el tema de la vivienda popular.

La tierra como respuesta*

Benjamín Nahoum

Introducción tradicional

La formación de los llamados asentamientos irregulares reconoce múltiples causas, comenzando por la imposibilidad de quienes viven en ellos de acceder a las soluciones formales brindadas por el mercado o el Estado. En la medida que éste minimiza cada vez más su acción, limitándose al rol «facilitador», el problema se agrava, las soluciones aparecen cada vez más lejanas y las ciudades crecen por la precariedad y el informalismo.

El acceso al suelo urbanizado ocupa un lugar central dentro de este problema, porque escasea o directamente no existe en las cantidades necesarias o porque —más frecuentemente— su precio o condiciones de financiamiento están muy lejos de las posibilidades de la población de menores recursos.

Sin embargo, los Estados —siguiendo las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito— invierten grandes cantidades de dinero en regularizar lo que nace de forma irregular, operación mucho más compleja y costosa —en términos económicos y sociales— cuando se hace sobre el hecho construido que cuando se realiza previamente a la ocupación.

El presente trabajo pretende llamar la atención sobre este aspecto del problema, haciendo énfasis en la necesidad de un fuerte involucramiento del Estado para producir «asentamientos regulares», lo que pasa necesariamente por una fuerte presencia del mismo en el mercado de suelo urbanizado.

Se trata de generar medidas preventivas, adelantándose a la formación de asentamientos irregulares, con el consiguiente ahorro de energías para el Estado y la sociedad. En Uruguay, por ejemplo, se está gastando un promedio de siete mil dólares estadounidenses por lote en operaciones de regularización en zonas periféricas, un valor bastante superior al que cuesta la tierra urbanizada en los barrios consolidados de Montevideo o de las capitales departamentales, donde podrían brindarse soluciones urbanas mucho mejores para los supuestos «beneficiados» y para el conjunto de la sociedad.

La actuación estatal en este campo exige dedicar los recursos correspondientes (*antes*, para no tener que dedicar cantidades mucho mayores *después*) pero también una flexibilización de las normativas legales y reglamentarias,

---

* Este trabajo fue preparado originalmente para su presentación en el Seminario Latinoamericano «Teoría y política sobre asentamientos informales», desarrollado en Buenos Aires, en noviembre de 2006, con la organización de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Salvo algunos pequeños ajustes, la versión que aquí se incluye es la original. **De cualquier modo, igual que en** "Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar" incluimos en notas al pie, para el lector interesado, las actualizaciones posibles de las cifras y otros datos fundamentales.

así como mucha imaginación para poner en marcha modalidades de tenencia del suelo nuevas y mejor adaptadas a la realidad actual que el hoy arcaico concepto de la propiedad privada individual.

Al mismo tiempo se requiere una conceptualización del suelo urbanizado como un bien social, cuyo disfrute debe estar al alcance de toda la población, y no como una mercancía objeto de especulación.

Describiremos la experiencia realizada en Montevideo, por la Intendencia Municipal de la capital del país, en los primeros años de la década de los noventa, creando una «cartera» o banco de tierras para vivienda, que en su momento contribuyó —aunque limitadamente en función de los restringidos recursos que dispone un gobierno local— a evitar el crecimiento de la irregularidad en la ciudad.

Procuraremos analizar también las experiencias de regularización realizadas siguiendo el modelo preconizado por el BID, que a una década de comenzadas mostraban muy pocos resultados y que el Gobierno que asumió en 2005 se propuso reformular.

Finalmente, se propondrá, fundamentará y explicitará una serie de medidas que contribuirían a facilitar el uso social del suelo: el acortamiento de los plazos de prescripción por el ocupante del derecho de propiedad de predios abandonados y la extensión de esa facultad al Estado, sin necesidad en ese caso de ocupación; la imposición de gravámenes crecientes a dichos predios; la utilización de bienes fiscales ociosos; la creación de mecanismos de dación en pago de inmuebles con deudas con el Estado; la realización de convenios entre el Estado y fraccionadores privados para crear nuevos lotes en zonas urbanas, aportando el Estado tierras u obras de infraestructura; la simplificación de los procesos expropiatorios y en particular de la toma de posesión, con todas las facultades, del suelo expropiado, y la potestad para el Estado de disponer, con la indemnización correspondiente, de terrenos o construcciones que no se utilicen por situaciones litigiosas o causas sucesorias.

Todas cosas que se pueden hacer, si así lo queremos.

Introducción sui géneris

Juan y María fueron desalojados, con sus tres chiquilines, del pequeño apartamento del Cerrito que pagaron puntualmente durante tres años. El contrato venció, y el propietario les pidió para renovarlo un precio que no podían pagar. Falta una semana para el lanzamiento y todavía no han encontrado ninguna alternativa. Pedro y Ana, una pareja de recién casados, que se amontonan con los padres de Ana y sus dos hermanos en una casita de dos dormitorios en la Unión, han llegado a la conclusión de que ya no pueden seguir viviendo así: ambos trabajan, y podrían pagar un alquiler con gran sacrificio, pero les falta la garantía. Rosa y Ricardo son obreros de la misma fábrica, en Nuevo París, donde se conocieron y se ennoviaron; ahora se quieren casar, pero no tienen dónde vivir: son ahorristas del Banco Hipotecario, pero no pueden pagar las cuotas que el banco pide en los llamados; se anotaron en el SIAV y obtuvieron el certificado de subsidio, pero a pesar de que buscaron y buscaron no consiguieron nada que se pudiera comprar con las mil unidades reajustables que les daban. Daniela y Andrés son pareja desde hace varios años y desde hace varios

años integran una cooperativa de vivienda, siempre detrás del préstamo que nunca llega. Lucía es «mujer sola jefa de hogar», como dicen los censos, desde que su compañero la dejó con los dos botijas: vive en pensiones, con mil inconvenientes, porque allí no quieren chiquilines y aprovechan el mínimo atraso en el pago diario para ponerla en la calle; querría conseguir algo permanente, pero ¿con qué, si vive al día?

Juan y María, Pedro y Ana, Rosa y Ricardo, Daniela y Andrés, Lucía y tantos otros como ellos, llegan más tarde o más temprano a la conclusión que solo tienen una alternativa: hacerse un ranchito con sus propias manos, que mejorarán cuando puedan, juntando peso sobre peso. Pero, ¿dónde?, ¿con qué?, ¿cómo?

¿Cómo? Con audacia, aprendiendo a hacer de albañil con la propia casa, a costa de revolcones, como han hecho tantos uruguayos; preguntando, cuando hay a quién, e inventando cuando hay que inventar. Pidiendo ayuda a algún amigo o vecino que es del oficio o simplemente se da maña. ¿Con qué? Con lo que sea: algunos bloques comprados a crédito en la barraca, unos puntales prestados por un amigo, que algún día se devolverán o pagarán, unas chapas de origen igual o parecido. Pero el verdadero problema es dónde, porque salvo casos excepcionales —el fondo de la casa de los viejos, casi siempre— los terrenos no se regalan ni se prestan ni se compran a crédito en las pequeñísimas cuotas que ellos podrían pagar. Y entonces la solución es invadir un terreno ajeno —si es del Estado mejor, porque para cuando se enteren ya habrá allí una construcción de la que será más difícil desalojarlos—. Y si es privado, tiene que ser algún terreno sin valor, en los márgenes de alguna cañada o en algún bajo, que al propietario no le interese y los deje tranquilos.

¿Agua potable, luz eléctrica, calles, almacén, escuela, servicio médico, transporte? Si hay, mejor, pero en esos terrenos raramente hay. Más adelante se verá: ahora lo que importa es levantar cuanto antes cuatro paredes y meterse adentro. Las autoridades dicen que no se puede seguir extendiendo la ciudad y que no deben regularizarse viviendas en zonas sin servicios, pero ¿dónde dan los terrenos en zonas con servicios?

Esta situación no es la de todos los montevideanos o los uruguayos, claro: ni siquiera es la de la mayoría. Es, sin embargo, la de una cantidad muy importante de ellos, que además agregan —casi siempre— a su problema de vivienda el de no poseer un empleo a tiempo completo bien pagado; a veces, se añaden también problemas familiares como el de Lucía; otras, problemas culturales o simplemente la edad: ser demasiado joven o demasiado viejo, los dos extremos que no encuentran fácilmente ubicación en nuestra sociedad.

Periódicamente se hacen congresos, encuentros y foros donde se debate este tema y se acumulan los «habría que». Periódicamente, también, se eligen autoridades para conducir la vida del país, para lo cual se hacen campañas electorales en las que se escucha a distinguidos ciudadanos prometer una y otra vez que cuando sean electos solucionarán estos problemas.

Curiosamente, sin embargo, sus plataformas hablan más de «propender» y «procurar» que de comprometerse a hacer. Periódicamente asimismo —cuando no lo olvidan— los órganos ejecutivos elevan a los órganos deliberantes los planes de lo que harán en los próximos años. No tan periódicamente algún memorioso compara lo prometido con lo realizado: lo compara una y otra vez, porque le parece haberse equivocado de carpeta, de período o de país, dado que allí nada cierra: ni cuánto se iba a hacer, ni qué se iba a hacer, ni cómo se iba a hacer.

Quizá por eso Uruguay siga teniendo hoy casi el mismo déficit habitacional que a mediados del siglo pasado:[16] si en algo se redujo ese déficit fue porque mucha gente abandonó el país, porque tenemos la tasa demográfica más baja de América Latina, y porque al fin y al cabo la tecnología ha permitido que hoy por hoy hasta las viviendas precarias se puedan hacer con materiales más perdurables que hace cuatro o cinco décadas. Pero tenemos un déficit «cualitativo» tanto o más grave, porque el estoc no se repuso, porque las viviendas envejecieron con escaso o nulo mantenimiento y porque no se hicieron —hasta hace muy poco— las inversiones en obras de infraestructura de servicios que se requerían.

Todo esto se puede fundamentar precisamente con cifras y ha sido fundamentado en muchos otros trabajos. Esas cifras no son otra cosa que la transformación en cuadros, estadísticas y diagramas de las historias particulares: de los Juanes y las Marías y los Pedros y las Lucías.

Escribí esta introducción hace varios años, para un escrito que nunca terminé. Los nombres eran inventados, pero las historias no. Repasando viejos archivos para preparar este trabajo me volví a encontrar con ella y me sorprendí de su vigencia: salvo algunos pequeños detalles (los nombres de algunos programas que ya murieron, para ser reemplazados por otros que ojalá no mueran dentro de poco) podría pintar hoy el mismo cuadro, con los mismos tonos oscuros.[17] Creo que ese cuadro dice más que las tablas, gráficos y diagramas que nos gusta usar a los técnicos. Porque ayuda a ponerle nombres y caras y recuerdos a las estadísticas. Y a acordarnos de que detrás de los informes y de las recomendaciones y los paradigmas, hay gente que vive y sufre.

A lo que apunta este aporte —partiendo de esa realidad— es, por un lado, a sostener que este problema no tiene ni siquiera principio de solución sin un vigoroso esfuerzo de la sociedad, y en particular del Estado, y que ese esfuerzo no tiene otra manera de traducirse que a través de recursos. En segundo lugar, a remarcar la importancia que en dicho problema tiene el acceso a la tierra, principio de todas las cosas en las cuestiones del hábitat. Y a que quizá no haya que ir muy lejos ni explorar nuevos paradigmas para enfrentar el drama de la vivienda popular, sino volver a muchas cosas dichas muchas veces pero hechas casi nunca, que los movimientos populares y sociales de nuestra América Latina vienen reivindicando hace décadas.

El propósito, entonces, más que hacer un aporte teórico, es sintetizar algunas conclusiones de nuestra experiencia personal. Y, sobre todo, hacer propuestas concretas.

---

16 «Hoy» era 2006, pero también es 2011, porque los últimos datos disponibles, los del Censo-Fase I de 2004, indican que el déficit habitacional absoluto (o sea: las viviendas que habría que construir ya, para dar alojamiento a quienes no lo tienen) anda por las ochenta mil viviendas, casi la misma cifra que relevara la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) con base en el Censo de 1963 y que originara la propuesta que constituyó el principal antecedente de la Ley de Vivienda de 1968.

17 Y cinco años después, ya en 2011, también. Podríamos fundamentar esto con muchas cifras, datos y estadísticas, pero más elocuente que todo eso es la declaración del nuevo Gobierno, a poco de instalado, por decreto 171/10, de 31 de mayo de 2010, de la «situación de emergencia de la población en situación de precariedad socio-habitacional», para combatir la cual, se crea, entre otras cosas, el Plan Juntos.

Mirada sobre el problema

Simplemente a título de inventario y sin intentar demostrar con cifras lo que la realidad demuestra cada día, destaquemos algunos rasgos centrales del problema, expresando con otro lenguaje lo señalado en la introducción sui géneris:

- las ciudades hoy crecen por la irregularidad: desde las pequeñas ciudades casi provincianas a las poblaciones satélites o dormitorio y las megalópolis, lo informal desborda largamente lo formal, la autoconstrucción no asistida supera con creces lo que producen el Estado y el mercado, y la gente se arregla como puede porque no tiene otras alternativas;
- no existe, en la gran mayoría de las ciudades de la región, oferta de tierra urbanizada en condiciones accesibles; los urbanizadores que contribuyeron al crecimiento de Buenos Aires o Montevideo en las primeras décadas del siglo pasado, murieron hace tiempo y sus sucesores prefieren colocar su dinero en la banca *offshore* o realizar negocios de importación-exportación, antes que lidiar con inversiones que requieren mucho trabajo, rinden menos y se recuperan muy lentamente. O se han transformado en lotificadores ilegales, que multiplican su dinero por diez vendiendo fuera de la ley la tierra rural a precio de suelo urbanizado;
- la situación se agrava a medida que la urbanización, en un continente que bate los récords en la materia, crece sin cesar y desborda todas las expectativas y previsiones;
- la irregularidad de la nueva ciudad comienza por el derecho sobre la tierra, la que los pobres no tienen otra alternativa que ocupar, y se asocia generalmente con la carencia de servicios (porque se ocupan aquellos terrenos cuyos propietarios tendrán menos interés en reclamar) y muchas veces con la precariedad: por la dificultad económica, pero también porque la inseguridad sobre la permanencia no estimula a las familias a realizar otro tipo de construcción que aquella que se monta y desmonta fácilmente;
- se ocupa todo lo que se puede ocupar: bordes de cursos de agua; espacios bajo líneas de energía; tierra rural; el costado de vías de tren en desuso; espacios públicos; edificios abandonados y ruinosos. Y como el Estado reacciona tarde y mal, y es más fácil ocupar la tierra pública y generar un derecho antes que eso pase, resulta que el Estado, en sus diferentes estamentos, es el propietario de la mayoría del suelo invadido;[18]
- al mismo tiempo, las zonas consolidadas de las ciudades, y en especial sus cascos antiguos, viven la paradoja de volverse exclusivas, como resultado del aumento del costo de la tierra por la valoración producida por obras de recuperación urbana, o de tugurizarse, cuando ese tipo de acciones no se realiza y las clases pudientes huyen de sus viejas moradas, buscando los aires frescos de la costa o la protección y la benignidad de las laderas de los cerros;
- se produce así una división radical del territorio, que se vuelve el escenario de la exclusión: los pobres por un lado, en la periferia sin servicios o con servicios

18 Por poner un solo ejemplo: según información de la Intendencia Municipal de Montevideo, 109 de los 364 asentamientos precarios relevados en la capital a 2004 están en predios municipales. Si a ello se agregan los ubicados en terrenos de otros organismos públicos (ministerios, entes autónomos, etcétera) se concluye que una importante mayoría de la tierra ocupada es estatal.

de baja calidad, y en los centros abandonados; los ricos por otro, en los cascos recuperados o en las fortalezas cercadas y supervigiladas de sus *countries;*

- se registra un sensible cambio en el perfil socioeconómico de los habitantes de los asentamientos irregulares, al tiempo que se modifica también fuertemente el lugar de donde provienen; los migrantes rurales de las décadas de 1950 o 1960, que formaron las villas miseria, cantegriles, callampas o barrios nuevos, han dejado paso en los últimos años a los expulsados urbanos, que reivindican otras señas de identidad;
- como consecuencia, al tiempo que baja su edad promedio, mejora sensiblemente el nivel educativo de la población involucrada, constituida ahora no ya por el ejército de reserva de la economía capitalista, sino por individuos que se mueven dentro de la economía formal, muchas veces con empleo estable, pero cuyos ingresos los dejan fuera del mercado.

Algunas causas principales

El problema de la vivienda y el hábitat de los sectores de bajos ingresos es sin duda muy complejo, e integra aspectos sociales, económicos, legales, urbanísticos y con relación a los servicios, todos los cuales están fuertemente entrelazados.

Descubrir esas complejidades es muy importante para no actuar de manera trivial, combatiendo síntomas. Pero más importante aún es tratar de encontrar, dentro de ese cúmulo de aspectos y de esa multiplicidad de relaciones, aquellos que son más relevantes y por los cuales pasa la posibilidad de modificar efectivamente la situación.

Ese esfuerzo por hacer sencillo lo complejo tiene implícito el fuerte riesgo del reduccionismo. Pero se trata de un riesgo necesario, sin embargo, si se quiere pasar de la consideración intelectual a la acción material. Y si se quiere cambiar la excusa de la complejidad por el riesgo del compromiso político.

En ese sentido, nos parece claro que son aspectos determinantes del problema:

- la pauperización de crecientes sectores de la población de la región —la más inequitativa del planeta— que los reduce a condiciones de mínima subsistencia y por consiguiente les impide, no solamente acceder a las soluciones de la «formalidad», sino ni siquiera pensar en ellas. Es que esta enfermedad de la falta de vivienda digna es una enfermedad de los pobres y por consiguiente su origen no está en la producción, sino en el acceso a los bienes;
- esto se refuerza por otra serie de factores vinculados con esa pauperización o directamente resultado de ella: la falta de ingresos permanentes y seguros, que dificulta asumir compromisos de largo plazo; la imposibilidad para los pobres de acceder a garantías para constituirse en sujetos de crédito; la carencia de información, incluso, que hace que quienes más necesitan las ayudas y los amparos, ni siquiera sepan que existen —cuando existen— y que pueden acudir a ellos;
- las políticas de ajuste estructural impuestas a las economías de los países de la región por sus gobiernos, siguiendo las recomendaciones —cuando no las exigencias— de los organismos multilaterales de crédito, que han reducido a porcentajes ínfimos las inversiones en vivienda e infraestructura

de servicios, para reforzar las disponibilidades para cubrir otras obligaciones, especialmente los intereses de la deuda externa. Este panorama no ha cambiado, en general, con el ascenso al Gobierno de sectores progresistas en varios países de la región;

- la imposición de un nuevo paradigma, que retomando las ideas de Turner en los sesenta y de De Soto en los ochenta, postula la ineficiencia del Estado para intervenir en la problemática social y la necesidad de dejar a la sociedad y al mercado que actúen con libertad, con un Estado que simplemente establezca reglas y facilite el desempeño de aquellos. Con esta excusa y basándose en esta filosofía, se da por muerto y enterrado al Estado benefactor y se proclama el reinado del Estado *facilitador*, lo que en los hechos solo significa la desaparición sin rubores de las políticas compensatorias de reparación de inequidades;[19]
- la debilidad institucional del sector vivienda, que lejos de revertirse, se acentúa. Es que para cumplir el nuevo rol no hacen falta ministerios fuertes ni bancos de vivienda ni gobiernos locales[20] con real capacidad de actuación, y mucho menos presupuestos importantes, por lo cual la debilidad institucional deja de ser preocupante y pasa a ser funcional a la «visión» y a la «misión» adoptadas ahora como propias;
- en el mismo contexto, la falta de políticas urbanas y sobre el territorio o, cuando ellas existen, su «flexibilización» para permitir todos los negocios a que el capital aspire, disfrazados de inversiones generadoras de empleo. Consecuencia directa de esto es la falta de tierra urbanizada, el aumento desproporcionado de su costo y la utilización especulativa y sin obstáculos del suelo de las zonas rurales o de protección ecológica;
- la desaparición casi total de algunos agentes claves en la articulación del sector vivienda, como los urbanizadores y los inversores en edificios para renta. Lo que tiene que ver con la falta de apoyos oficiales (por ejemplo, estímulos tributarios y normativas adecuadas), pero también con que hay mucho mejores negocios en otros sectores de la economía o las finanzas. El enorme vacío que esto crea, que contribuye a incrementar en flecha los precios del suelo urbano y de los arrendamientos, no es llenado por el Estado —ajustado al nuevo paradigma— sino por la informalidad y los mercados ilegales;
- la falta de espacios de participación de la población, en especial la organizada, convocada en el discurso pero pocas veces en la práctica y, cuando ello sucede, buscando más un rol legitimador que tener realmente en cuenta las ideas y propuestas de la gente.[21]

---

19 La afirmación que la vivienda es un derecho esencial de las personas y los compromisos para que lo sea efectivamente se acumulan en declaraciones, pactos, constituciones y leyes, pero el derecho no aparece. Por si no fuera suficiente que figurara en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en, al menos, otros cuatro pactos de alcance planetario aprobados por las Naciones Unidas, ahora tenemos los Objetivos del Milenio, que constituyen un nuevo avance del derecho escrito, pero aportan nuevamente poco al derecho real.

20 En nuestros países las circunscripciones de gobierno local adoptan diferentes nombres: desde los departamentos, provincias o estados, hasta los municipios, comunas, distritos, reparticiones, etcétera. Para simplificar la redacción nos referiremos a ellas con el nombre de municipios, que es usado con bastante generalidad, o simplemente como gobiernos locales.

21 El descubrimiento de petróleo en algunos de nuestros países; las enormes riquezas minerales que ahora se revalorizan; el auge del precio de las *commodities* en esta década; la llegada de gobiernos progresistas a varios países de la región y aun de izquierda a algunos de ellos, no han cambiado

Algunos de los aspectos referidos son estructurales y su reversión o corrección requiere, no sólo modificaciones profundas de la política social y económica, sino incluso de la concepción misma del rol de la economía y el Estado con relación a la sociedad. Otros, pueden encararse desde lo sectorial, y aunque es claro que no podrá haber avances significativos en este campo, en tanto no los haya sobre las situaciones de pobreza y exclusión social, y que esos avances tampoco pueden darse en tanto se siga anteponiendo la macroeconomía a la situación de la gente, es indudable que pueden hacerse cosas que ayuden a paliar las carencias, en tanto se procesa otro tipo de cambios y de sacudidas.

Como dice Alfredo Rodríguez en un trabajo que me gusta citar, refiriéndose a las épocas de dictadura: «[...] estos años oscuros [...] nos han enseñado la construcción paciente (la reconstrucción paciente de nuestras ideas, de nuestras vidas, de las relaciones sociales, el fin de la supeditación de los cambios a los cambios totales) [...]».

Uno de esos cambios, que permitiría incidir mucho en el problema, haciendo relativamente poco, tiene que ver con el acceso a la tierra urbanizada. En él concentraremos este trabajo.

Cuestionando algunos mitos

En un tema tan lleno de mitos, y donde las recetas cambian tan a menudo, conviene cuestionarse algunas afirmaciones que alguna vez se han tenido por valederas o que se siguen tomando como referencias para la acción. La tierra es el eje de todas ellas.

a. Como contraposición a políticas que, presionadas por los intereses de las empresas constructoras y las entidades financieras, por años han apuntado a solucionar el problema habitacional construyendo viviendas (y sólo eso), se afirma, paradójicamente, que el problema no es de vivienda, ni aun de hábitat. La defensa de un encare integral y no reduccionista de la cuestión, no sólo compartible sino la única sensata, lleva así a negar o relativizar la importancia que en la articulación de las soluciones tiene la provisión o mejoramiento de las viviendas y los servicios.

Es que el problema de los asentamientos irregulares o informales no es *sólo* un problema de vivienda, pero es *también* y principalmente, un problema de vivienda y de hábitat, cuya solución, a su vez, incide fuertemente sobre las otras dimensiones a considerar: salud, educación, empleo, inclusión social. Discutir esto significaría pensar que se puede llevar una vida digna y saludable en condiciones de promiscuidad, sin servicios sanitarios o sin la necesaria protección respecto a los elementos climáticos. Por eso tan equivocado sería pensar que el problema se soluciona nada más que construyendo o mejorando viviendas, como que se soluciona sin hacerlo.

---

sustancialmente esta situación: crecemos a «tasas asiáticas» pero las desigualdades siguen siendo latinoamericanas; la crisis de comienzos de década pasó, pero hay que seguir con el cinturón apretado, por las dudas de que venga otra. Aún no ha llegado el ansiado momento del derrame, quizá porque la succión que hacen los «que tienen la sartén por el mango y el mango también», como decía María Elena Walsh, sigue manteniendo el líquido lejos del borde del vaso.

b. Hay quienes afirman, con absoluta convicción, que las regularizaciones «desregularizan», porque alientan a la gente a la ocupación de tierras, esperando que luego venga el proceso formalizador. Dos citas uruguayas, una de un agente inmobiliario y la otra de un arquitecto que trabaja hace mucho tiempo estos temas (los nombres no importan):

«[...] Con tierras más baratas, exoneraciones varias, sin regulaciones sobre el tamaño y forma del terreno y con el reconocimiento oficial a una actividad —la ocupación ilegal de tierras— bien vista por las autoridades, sería poco probable que el fenómeno de los asentamientos quedara acotado a aquellos primeros casos espontáneos y que respondían a graves carencias que no tenían otras alternativas para ser resueltas».

«[...] Si el Estado aparece regularizando todo lo irregular, el mensaje es que hay que ocupar todo lo que se pueda. Yo creo que en ese sentido debemos claramente cambiar la dirección del discurso y alentar las políticas preventivas como primera entrada e ir regularizando con calma».

No dudo de que haya gente que negocia con estas desgracias y que haga con ello buenos negocios. Y quizá alguna de esa gente viva en los propios asentamientos. Tampoco dudo de que haya políticos que trafican con la necesidad, especulando con ganar algún voto, aunque creo que cada día tienen menos éxito. Pero más allá de eso, de las patologías, de los que se aprovechan del drama ajeno, lo que hay en los asentamientos es *gente*: gente que querría vivir en la ciudad formal, y comprarle un terreno o alquilarle una casita al agente inmobiliario, pero no puede; gente que preferiría tener un documento que le asegure que no la va a ir a buscar la policía en plena noche ni va a ser amenazada con un procesamiento por usurpación, pero no puede; gente que, aunque tuviera que pagar más, preferiría tener un contador de luz y agua en una canilla dentro de su casa, pero cuya única alternativa es colgarse del alumbrado e ir a buscar el agua al pico de la otra cuadra. La gente ocupa porque no tiene otra alternativa. Creo que desconocer esto es banalizar el problema.

c. Siempre sobre la regularización: ¿es que ésta necesariamente mejora la situación de las familias involucradas? Depende de la lógica con que se encare: si se trata simplemente de hacer entrar a fórceps la lógica de lo espontáneo en las reglas que arquitectos, ingenieros, abogados y notarios han decidido que debe tener la ciudad, la regularización puede tener costos sociales importantes, que no paguen la pena. Como por ejemplo: los realojos, tantas veces sinónimo de desarraigo. O la demolición de lo que se ha construido con tanto esfuerzo simplemente porque la calle debe tener diecisiete metros o el lote un área mínima determinada.

El problema se agrava cuando se confunde regularizar con *legalizar*, o sea cuando todo lo que importa es que el predio tenga un número de padrón y el poblador un papelito que le dice que ya es dueño y puede vender cuando quiera y volver a quedar en la calle.

Si en cambio se trata, partiendo de la lógica de la realidad, de mejorar su funcionamiento para que la gente viva mejor, los resultados siempre serán positivos. Y para ello no hay otro método que realizar ese proceso con los propios interesados y que sean ellos quienes hagan las opciones.

Tampoco debe perderse de vista que la formalidad tiene sus costos y éstos no son pequeños: desde el pago de impuestos y contribuciones hasta el acceso regular a servicios como el agua y la energía, a los que antes se llegaba de otra forma. Por lo que los regularizados pueden encontrarse con que han perdido más de lo que han ganado.

La cuestión no es ingenua, porque la regularización tiene consecuencias para otros actores, además de los ocupantes: los organismos públicos, que ahora podrán comenzar a cobrar tributos, otorgar permisos y aplicar tarifas, y el mercado, que incorpora nuevos bienes que se pueden comprar y vender con las reglas de la ciudad formal, y sobre los que se cobrarán honorarios y comisiones.

Entonces, una cuestión esencial es definir *a favor de quién* se está regularizando.

d. La forma de tenencia de la tierra tiene relación con otro mito muy insistente: los uruguayos, los argentinos, los bolivianos, los mexicanos, queremos ser propietarios, porque eso es lo único que nos da una verdadera garantía. La consigna «país de propietarios» ha sido enarbolada desde Uruguay hasta Colombia, desde Perú hasta El Salvador… por los gobiernos. Como si el derecho a la vivienda fuera el derecho a ser propietario de una vivienda.

Ninguno de esos países se ha transformado en tierra de propietarios: por el contrario, cada vez son más los poseedores irregulares, pero esa consigna ha servido para trabar algunas iniciativas que por otras vías podrían tener soluciones simples.

Por ejemplo: la concesión del derecho de uso de la tierra puede ser gratuita, y entonces ése es un costo menos a sumar al ya muy alto de la vivienda. Esto, que suena a sacrilegio en las castigadas tierras del Sur, es una cosa que aparece como absolutamente natural en las muy conservadoras y respetables Inglaterra y Holanda, donde buena parte del suelo urbano es público.

Por ejemplo: si el traspaso de la propiedad de la tierra y lo construido sobre ella es el único fin posible de un programa de vivienda, las expropiaciones que realice el Estado deben llegar hasta su última etapa para hacer posibles esos programas, mientras que con otras modalidades puede bastar el tener y otorgar la posesión.

Por ejemplo: la propiedad colectiva, que viene desde el fondo de los tiempos, desde las antiguas tradiciones americanas, y que hoy se deja de lado porque «no va con nuestra idiosincrasia», según el mito que se repite una y otra vez.

Naturalmente que si no se manejan otros modelos, si la alternativa es ser propietario o no ser nada, no habrá discusión. Pero muchas experiencias —pasadas y presentes— muestran que cuando la gente conoce otras posibilidades, está dispuesta a aceptarlas si ellas le ofrecen las necesarias garantías. Ni más ni menos, esto es lo que ha sucedido con la propiedad colectiva de las cooperativas de usuarios, que desde Uruguay hoy se irradia a toda América.

e. El tema de las inversiones: el Estado no tiene dinero en nuestros países para encarar programas de acceso a la tierra de los sectores de menores recursos, mediante la adquisición de predios en zonas urbanas, la realización de las correspondientes obras de infraestructura, la legalización y la posterior venta financiada y/o subsidiada. Por consiguiente, deja todo librado a lo que el mercado y la propia población puedan hacer. Lo que el mercado hace es

construir para los sectores de ingresos medio-altos y altos, que aseguran una rentabilidad atractiva. Lo que la población hace es invadir lo que puede: las tierras menos codiciadas o menos defendidas.

Pero luego el Estado viene y regulariza: hace las obras de infraestructura que antes no hizo porque no tenía recursos, e invierte en realojos, rehaciendo muchas de las viviendas que ya estaban hechas; paga técnicos para que realicen la tarea complejísima de hacer cumplir con las normas aquello que no se pensó para que cumpliera con las normas, para lo cual hay que hacer todo —o buena parte— de vuelta.

Y eso cuesta más caro, mucho más caro, que si se hubiera hecho desde el inicio a partir de una planificación racional. Sin contar con que allí donde la gente fue no hay escuelas y hay que llevarlas. Y servicios de salud y policía y transporte y...

Con lo cual, el metro cuadrado de suelo regularizado termina costando bastante más que lo que se hubiera invertido si esas mismas viviendas se hubieran construido en barrios consolidados que ya contaban con todos los servicios.

Como en tantas otras cosas, las economías del corto plazo se transforman en dispendios de largo plazo, aun sin considerar los costos sociales, a los que los ministros de Economía no parecen sensibles.

f. Por otro lado, el primer terrateniente urbano suele ser el propio Estado. Muchas veces «no tenemos tierra» sólo quiere decir que los organismos responsables de la política de vivienda —Ministerio, Consejo, Fondo o el nombre que adopten en cada caso— no tienen tierra.

Pero ahí están los bancos con los predios que se han quedado por ejecución de prendas o hipotecas; las autoridades del transporte, con sus remanentes de expropiación por construcción de obras públicas; organismos varios con las herencias yacentes que les han correspondido; los municipios y alcaldías, con las tierras cedidas por los fraccionadores para vialidad y espacios públicos; el Ministerio de Defensa, con hectáreas y hectáreas con todos los servicios, donde desde hace décadas están establecidos cuarteles y regimientos: todo eso es tierra del Estado y podría ser utilizado sólo con actuar con un mínimo de coherencia interna.

La tierra que el ministro no sabe que tiene, la descubre cuando se la ocupan. Y ahí va atrás de la noria, llegando siempre tarde, siempre a hacer cirugía y nunca medicina preventiva, siempre a regularizar y nunca a producir ciudad regular de una. Siempre a hacer lo más caro, después, por no hacer lo más inteligente, antes.

g. La desconcentración y la descentralización, finalmente: la epopeya de lo local, asumiendo cada vez más funciones, por su mayor cercanía con la gente, por su mejor conocimiento de los problemas, por la mejor escala de su organización.

Todo ello indudable. Pero las funciones pueden ser asumidas por los gobiernos locales si además de las tareas se trasladan los recursos y si se potencia su capacidad de planeación y acción. De lo contrario, se trata no de resolver mejor los problemas, sino simplemente de cambiar el lugar donde dicen que no.

Esta cuestión tampoco es ingenua. Curiosamente o no tanto, varios de los países que han encabezado la fila en esto de descentralizar y de delegar funciones en lo local son los que aplican las políticas neoliberales más crudas, los que aprietan el cinturón de la población más fuerte, los que hacen mejor letra con los organismos multilaterales de crédito.

Y es que trasladar la atención de salud, de vivienda, la responsabilidad de la educación, a los gobiernos locales, sin fortalecerlos logística y económicamente, es la forma más discreta de recortar las inversiones en políticas sociales. Y la forma más simple de aumentar los superávits primarios, para asegurar el pago de los intereses de la deuda externa.

Pegándole a la herradura con el martillo del BID

La segunda posguerra trajo aparejada la creación o el incremento de protagonismo de diferentes organismos internacionales, algunos con una definida vocación de constituirse en herramienta política en la pugna que por entonces se desarrollaba entre el llamado «mundo occidental» y el bloque socialista. Entre ellos ocupaban un lugar principalísimo el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y, para nuestra región, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), así como una importante agencia estadounidense: la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID).

La misión principal de estos organismos consistía en apoyar económicamente a los gobiernos de los países «occidentales» en la ejecución de programas tendientes a mejorar la calidad de vida de la población, para aliviar así las tensiones sociales y evitar que se crearan situaciones desestabilizadoras o que cuestionaran el *statu quo*. El triunfo de la Revolución cubana, en 1958, no hizo más que agregar presión al caldero.

Dos documentos que he citado en otro trabajo, explicitan esto con claridad. La AID decía, por la década del sesenta: «[…] hay una relación entre la cuestión de la vivienda y la estabilidad en las naciones subdesarrolladas del mundo libre, ya que la agitación social y política y el comunismo son consecuencia natural de tales condiciones de habitación. Las actividades de esa gran masa de gente no privilegiada que habita en pésimas condiciones pueden borrar todas las conquistas que se habían logrado con la ayuda económica a estos países […]».

Y Charles Abrams, experto de Naciones Unidas, afirmaba en su trabajo de 1966 «Alojamiento en el mundo moderno: la lucha de los hombres por el albergue en un mundo en urbanización»: «[…] No hay ningún terreno más fértil para la propaganda revolucionaria que las sufridas ciudades de los países sub-desarrollados. La miseria, la amargura, el rencor en los superpoblados tugurios y barrios populares, los bajos salarios y las largas jornadas de trabajo en las nuevas fábricas, la competencia por conseguir empleo y el trabajo infantil, todos esos factores nos recuerdan las condiciones que en la Europa del siglo XIX hicieron del "Manifiesto Comunista" un documento tan atractivo».

Hay que tener en cuenta que mientras organismos de Naciones Unidas como el Consejo para los Asentamientos Humanos (CNUAH) o el Programa para el Desarrollo (PNUD) son dependencias de la organización planetaria y, por lo menos en teoría su línea debe seguir la que define la Asamblea General de

ésta, en que todos los países tienen voto, el BM y el BID son bancos y el FMI un organismo financiero, y en estas instituciones los funcionarios hacen lo que dicen los accionistas, el principal de los cuales es Estados Unidos.

Esta introducción tan extensa resulta necesaria porque los citados organismos tienen un gran poder sobre las políticas de nuestros gobiernos nacionales, ya sea porque ellos son los que proporcionan los recursos (y ya se sabe que quien pone el dinero es quien dice lo que se hace) o porque de su aquiescencia depende la posibilidad de obtener otros financiamientos y —tanto o más importante— de refinanciar los pagos de deuda, empujando hacia adelante los vencimientos de capital.[22]

La presencia, sobre todo del BM, el BID y la AID, aparece así como el hilo conductor de las políticas sociales aplicadas en la región en los últimos cuarenta o cincuenta años y, en particular, de las políticas de vivienda.

No es que sus ideas hayan sido muy constantes. En este lapso hemos visto cambiar las recomendaciones con frecuencia, a veces para poner proa a lo que antes se ponía popa. Lo que no cambia es que la receta se aplica por igual en todos lados y que, erróneas o felices —y generalmente han sido erróneas— las facturas por la aplicación de estas políticas las pagan los países subdesarrollados: nosotros.

Así, del financiamiento de viviendas se pasó a priorizar los lotes con servicios y las viviendas semilla, porque la gente se reproducía más rápido que las casas y entonces no había tiempo ni dinero para hacer casas completas. Y como eso tampoco dio resultado, después de correr siempre detrás de los nuevos asentamientos y tugurios durante una década, concluyeron que era más sencillo dejar que la gente resolviera sus problemas que resolvérselos, y éste fue el comienzo de la estrategia de los «mejoramientos».

Dicha estrategia orientará las políticas de vivienda promovidas por esos organismos internacionales durante una década y mantiene todavía hoy parcialmente su vigencia, aunque ahora complementada, como ya se ha visto, con los esfuerzos por hacer participar al «mercado» en la solución de los problemas. De esa estrategia son hijos los programas que, con diferentes nombres pero similares características, se han aplicado a lo largo y ancho de nuestra América.

En Uruguay el título ha sido «Programa de Integración de Asentamientos Irregulares» (PIAI), fue negociado con el BID durante varios años y demoró otros tantos en implementarse. En teoría, lo que queda del programa (porque parte de los fondos fueron desviados a otros destinos, con autorización del BID, durante la crisis financiera de 2002) debía culminarse en 2005. Pero al llegar a esa fecha se había avanzado tan poco[23] que el Gobierno de izquierda que asumió ese año solicitó y obtuvo la extensión del plazo de ejecución en tres años más y negoció un segundo préstamo, bajo otras coordenadas. Aquí nos ocuparemos exclusivamente de la primera etapa de este proyecto, la desarrollada hasta 2005.

---

22 En estos años, algunos países de la región han pagado —incluso por adelantado— sus deudas con el FMI para desligarse de la obligación de seguir las directivas... pero continúan siguiéndolas.

23 El programa inicialmente era por 110 millones de dólares, aunque en 2002 fue recortado a 81. Sin embargo, al asumir las nuevas autoridades en 2005, sólo se habían ejecutado 26 millones de dólares, menos del 25% del total, en un período de casi seis años.

Como suele suceder en estos casos, los rígidos lineamientos que el BID impone a su operatoria marcaron desde su nacimiento el programa, pero también buena parte de la ineficiencia registrada tuvo su origen en la multiplicidad de actores públicos actuantes, que lejos de complementarse transformaron al PIAI en una máquina burocrática ingobernable. También la concepción misma del programa, que dejó muy poco espacio para la participación de la gente, tuvo mucho que ver con los magros resultados obtenidos.

Así, en vez de poner el PIAI en la esfera de acción del Ministerio de Vivienda, se creó una estructura aparte, en línea directa con la Presidencia a través de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La idea era que éste fuera un organismo meramente coordinador y que la ejecución se descentralizara, fundamentalmente por la vía de los gobiernos municipales. Sin embargo, la debilidad logística de los municipios del interior del país hizo que debiera recurrirse a tercerizar el trabajo, mientras que el municipio de Montevideo, el que tenía la mejor infraestructura para la tarea (y el 80% de los asentamientos irregulares de Uruguay) era dejado de lado por razones políticas, porque su gobierno no era del mismo signo que el Gobierno central que manejaba los fondos.

Por otro lado, la participación de los destinatarios era muy restringida: la gestión corría por cuenta de los «coejecutores» y las obras eran realizadas por empresas privadas contratadas en licitación internacional. Las ricas experiencias autogestionarias del país quedaban para mejor oportunidad, mientras los programas se estancaban por la ineficiencia y la burocracia, y los costos se incrementaban muy por encima de lo esperado, al punto que el BID tuvo que aceptar la aplicación de montos por vivienda muy superiores a los que autoriza en otros lugares.[24]

Si se tiene en cuenta lo exiguo del área correspondiente a cada lote, ya que el factor de ocupación del suelo en los asentamientos es en promedio bastante más del doble que en el resto de la ciudad, se concluye que el metro cuadrado de terreno termina costando cien dólares o más, un precio bastante superior al que corresponde a barrios consolidados de Montevideo, algunos ubicados a no más de dos quilómetros del centro de la ciudad, como es el caso de Goes, que cuentan con todos los servicios necesarios, tanto de infraestructura física como social.

El PIAI tenía, sin embargo, pese a sus debilidades organizativas, el interés de estar enfocado no como un programa que apuntara exclusivamente a la formalización dominial, sino a las condiciones de vida de las familias —no sólo de los asentamientos, sino también de los barrios circundantes, que casi siempre no son distintas de las del asentamiento—. El tipo de obras a realizar comprendía caminería interna, caminería externa, iluminación, saneamiento, espacios verdes, salones comunales y otras obras comunitarias, canchas de deportes, etcétera, y solamente un porcentaje limitado de los fondos podía usarse para construcción de viviendas, destinándoselo a los realojos necesarios. Lamentablemente, estos aspectos positivos perdieron relevancia frente a la exasperante lentitud con que todo sucedía.

Cuando el programa fue elaborado y discutido, se habían relevado en el país 393 asentamientos irregulares, 307 de ellos en el departamento de Mon-

24 Originalmente se había previsto invertir U$S 4.000 por lote, monto elevado posteriormente a U$S 7.000.

tevideo, 20 en su periferia, y los otros 66 en el interior del país; ocho años después, los asentamientos son 676, de los cuales 412 en Montevideo: la capital tiene más asentamientos ahora que los que había en todo el país en 1998.

El PIAI preveía regularizar 84 asentamientos, de los cuales hasta 2005 llegó a actuar en forma más o menos completa en 26. Si bien algunos criterios para el conteo de los asentamientos existentes cambiaron (en un sentido y en el otro) la comparación de lo que se regularizó con los nuevos asentamientos impacta: más o menos, una décima parte.

Una vez más, la realidad le pasó por encima a la ineficiencia y la frivolidad.[25]

... Y algunos golpes en el clavo

Pero también hay cosas que salen bien. En Chile y Perú, por ejemplo, durante muchos años, técnicos de organizaciones no gubernamentales trabajaron junto a los invasores de predios para que las cosas, ya que debían ser así, salieran lo mejor posible. Ahora mismo, en Buenos Aires, otros técnicos acompañan a familias que han ocupado viejas fábricas abandonadas, ayudándolas a organizarse y a reclamarle al Estado que las apoye para transformar sus ganas en vivienda digna. Ha habido programas de mejoramiento exitosos en Brasil y en Colombia. Y en Montevideo, en la década del noventa, se realizó una de las pocas experiencias recientes de *prevención* que conocemos, un intento por adelantarse a los problemas. Vamos a extendernos sobre esta experiencia, que tuvimos oportunidad de vivir de cerca.

La «Cartera Municipal de Tierras para Vivienda» de la Intendencia de Montevideo[26] surge como una de las primeras medidas que adopta en la materia el intendente Tabaré Vázquez. El proyecto es presentado al deliberativo comunal pocos meses después de llegar Vázquez al Gobierno y aprobado por la unanimidad de la Junta Departamental montevideana. Se trataba de que el municipio apostara a una fuerte presencia en el mercado del suelo urbano, mediante la formación de un estoc propio de tierra para emprendimientos residenciales, que le permitiera actuar como regulador y, sobre todo, posibilitar el acceso a aquellos que no lo tenían, a través de sus propios programas o de los de otros organismos.

La cartera de tierras montevideana tenía asimismo la función de regularizar los asentamientos informales ubicados en terrenos de propiedad municipal que poseyeran «un grado de consolidación importante, caracterizado por la existencia de viviendas de materiales estables y duraderos y la habitación en forma permanente de las mismas». En ese caso dichos terrenos serían otorgados a las

25 En llamada al pie en el primer artículo de este libro se comenta qué pasó con el PIAI en estos seis años de administración frenteamplista, marcados por una reorientación indudablemente positiva pero por la misma lentitud de realizaciones, si bien el andamiaje burocrático se aligeró significativamente. A ello debe agregarse una mayor participación de los destinatarios en la formulación de los programas y el haberse otorgado a Montevideo el peso que le debe corresponder en el programa, habida cuenta que en la capital radica largamente la mayoría de los asentamientos informales del país.

26 Los lectores reencuentran aquí este tema, que es una referencia obligada en varios artículos y sobre el cual volveremos aún en la tercera parte, al hablar específicamente de las soluciones. Hemos suprimido algunos pasajes del texto original, para evitar las reiteraciones, pero de todos modos nos ha parecido conveniente, a riesgo de repetir alguna cosa, mantener la mención al tema.

familias ocupantes, procediendo previamente a regularizar las condiciones de urbanización de los mismos y dotarlos de los servicios correspondientes.

El decreto —aún vigente y en aplicación— permitió que en los primeros diez años desde su creación, la cartera de tierras otorgara más de doscientas cincuenta hectáreas de suelo urbanizado, atendiendo a casi diez mil familias. Tuvo una incidencia fundamental en el renacer de las cooperativas de vivienda en Montevideo, ya que este sistema enfrentaba un fuerte obstáculo en el problema del acceso a la tierra. En efecto, si bien el costo de ésta está previsto en el financiamiento que el Estado otorga a las cooperativas, para solicitar éste es necesario tener un terreno, con lo cual se crea un perfecto círculo vicioso. La Cartera, otorgando la tierra sin exigir el pago hasta la obtención del financiamiento, resolvió completamente la disyuntiva.

En su primera época la Cartera funcionó sobre la base de los terrenos que ya poseía la municipalidad, pero éstos se agotaron en relativamente poco tiempo, por lo que debió recurrirse a la compra y expropiación de tierra para continuar el funcionamiento, obligando a la intendencia a hacer erogaciones importantes. La lentitud con que se otorgan los créditos a las cooperativas hizo que se demorara excesivamente la recuperación de esas inversiones, por lo que en el último quinquenio cesaron las adquisiciones y la actividad de la Cartera se redujo considerablemente, aunque ahora parece volver a ponerse en marcha con nuevas compras.

Lamentablemente, la cartera de tierras de la Intendencia de Montevideo se ha visto dificultada en su desempeño principalmente por la falta de recursos de la municipalidad, que ha impedido darle un mayor vuelo a esa herramienta.

Por otro lado, la gestión ha encontrado tropiezos para la recuperación de los activos, amén que hasta ahora había carecido de algunas potestades legales que facilitarían su acción (como por ejemplo la exoneración del pago de aportes de los autoconstructores a la previsión social, imprescindible para la regularización y resuelta por ley, pero solamente para aquellas operaciones llevadas adelante por el Ministerio de Vivienda).

Cosas —poco novedosas— que hay que hacer

Yo soy republicano y no soy para nada monárquico, pero Gran Bretaña, por ejemplo, tiene una gran ventaja: en Londres todos los terrenos son de la Reina y por eso el Estado puede actuar con facilidad. En el Uruguay cada centímetro cuadrado de suelo es privado: está amanzanado, registrado y catastrado. Por la forma en que se ha hecho apropiación del suelo desde los orígenes de este país, tenemos la primera gran limitación para esos planes que venimos escuchando desde chiquitos.

Jorge Patrone, Viceministro de Vivienda, en declaraciones al semanario *Brecha*, 14 de enero de 2011[27]

Concluyamos estas reflexiones mencionando algunas cosas que pensamos que hay que hacer, para comenzar a cambiar la situación en este problema de los asentamientos irregulares. Son acciones desde la vivienda, tomando como

27 Naturalmente, esta cita no formaba parte de la versión original del artículo. No podría ser más oportuna.

eje la cuestión de la tierra, y ninguna de ellas es demasiado novedosa, lo que no quiere decir que no sea útil o que ya se esté haciendo.

Algunas de estas cosas se han ensayado antes en el pasado, aquí o allá, y a veces se han dejado de lado antes de que pudieran dar sus frutos e incluso de que fueran debidamente evaluadas; otras se están poniendo en práctica en algunos países de la región, con buen resultado. Son ideas que probable o seguramente chocan con los nuevos paradigmas neoliberales y que podrán ser calificadas de utópicas por los abanderados del posibilismo. Pero ahí están, empecinadas, defendiéndose sólo a fuerza de lógica.

Hacer estas propuestas no significa ignorar las demás dimensiones del problema; que hay que actuar desde lo social, desde lo cultural, desde la educación, desde las políticas de trabajo y empleo; que hay especificidades que no pueden ignorarse en la situación de las mujeres solas jefas de hogar, de las madres adolescentes, de la infancia empobrecida, de los ancianos; que si todo empieza por la tierra, después sigue por los materiales, por la capacitación, por el asesoramiento técnico, por el acceso al financiamiento; que el problema tiene otras componentes además de la vivienda: los servicios, la seguridad en la permanencia, el cuidado del ambiente.

Simplemente, es que por algún lado hay que comenzar. Y no se puede comenzar sin la tierra.

a. En primer lugar, es necesario traducir en la práctica el concepto que la vivienda y en particular el derecho al uso del suelo es eso: un derecho, más allá que también sea un bien de cambio y tenga un valor como mercancía. Ésta no es una cuestión trivial, porque el reconocimiento cabal del derecho a la tierra implica la limitación de otros, en particular del de propiedad.

El suelo urbanizado es un bien escaso en nuestras ciudades, que existe porque la sociedad hizo un esfuerzo importante para crearlo y es por eso que debe ser puesto a disposición de los que lo necesitan. El derecho de propiedad justifica que esa disposición se haga a cambio de una adecuada indemnización, pero no puede significar que el propietario tenga la potestad de hacer con ese bien indispensable lo que quiera, sobre todo si lo que quiere es mantenerlo ocioso hasta que aumente suficientemente de precio.

Las legislaciones deben hacer mucho más que declarar estos conceptos: deben dar la instrumentación necesaria para que ellos puedan efectivamente aplicarse. Y los Estados deben asumir el protagonismo en aplicarlos.

b. Quien mantenga ocioso un terreno o desocupada una vivienda por un lapso prolongado debe perder su derecho de propiedad sobre ese bien. Esto ya lo practicaban los romanos, de donde viene el *usucapión*, que todavía se llama así en algunas legislaciones como la brasileña y en otras adopta el nombre más moderno de prescripción.

Los plazos de prescripción por el ocupante no pueden ser demasiado extensos, porque las necesidades son demasiado urgentes: cinco, diez años como máximo, salvo que se trate de situaciones litigiosas, en que el bien no pueda ser usado porque exista sobre él un conflicto jurídico o una causa sucesoria. Pero como estas situaciones puede llevar mucho tiempo resolverlas, el Estado debería tener en esos casos la potestad de proceder a la expropiación con escrituración judicial, en tanto el proceso del litigio continúa, ahora ya no por la propiedad del bien sino por la determinación del monto de la indemnización a aplicar.

Debe evitarse sin embargo que la prescripción termine favoreciendo a oportunistas que se dediquen a coleccionar este tipo de situaciones. Para que eso no suceda, la reivindicación de la propiedad solamente debería poder ser ejercida por el Estado[28] o por quienes estuvieran ocupando el bien con continuidad y fines de residencia y tuvieran necesidad de ello.

c. En tanto no se dan las condiciones de prescripción de la propiedad abandonada, al menos debería gravarse severamente la tierra ociosa y las fincas desocupadas, con impuestos de intensidad creciente. Esto, más que una intención fiscalista, tiene el objetivo de presionar al propietario para que utilice el bien o lo enajene.

Los economistas, que muchas veces descartan algunos tributos porque no son eficientes desde el punto de vista de la percepción o la fiscalización, deberían convencerse de que los impuestos sirven para bastante más que para recaudar dinero y que son instrumentos valiosísimos de política.

Y quienes pongan el grito en el cielo porque de esta forma se vulnera la sacrosanta propiedad privada, deberían recordar que éste es un derecho que en casi todas las constituciones se establece que tiene límites, y esos límites justamente tienen que ver con el interés general.

d. Las expropiaciones son otra formidable herramienta para permitir el manejo del suelo útil y su puesta en valor social, en la medida que permiten al Estado disponer de la tierra que necesita, pagando las indemnizaciones correspondientes. En ese momento, como debe ser, la voluntad del propietario sobre el uso del bien deja paso a la del Estado, representante de la sociedad en la búsqueda del interés general.

Esta herramienta, que se usa sin discusiones en la realización de obra pública, rechina cuando se pretende utilizarla en programas de vivienda social. Pues se trata de la misma cosa: tal como un propietario debe ceder su parcela si la carretera conviene a todos que pase por allí, también debe hacerlo si la mantiene ociosa y la sociedad la necesita para alojar a gente que no tiene vivienda.

Pero el arma de la expropiación también puede perder efectividad si se la tortura con procesos largos, engorrosos y burocráticos, que terminan mellando sus filos y haciéndola inefectiva, a veces hasta porque se la descarta de antemano por esos mismos problemas, en vez de tratar de solucionarlos.

La complicación se vuelve mayúscula cuando los programas de vivienda en que se pretende usar los terrenos expropiados están necesariamente vinculados a la cesión de la propiedad a los destinatarios (el caso de los créditos garantizados por hipoteca). En efecto, esa operación no puede completarse hasta que el trámite expropiatorio termine, y eso puede llevar muchos años, porque el propietario puede poner mil obstáculos y porque en todo caso deberá esperarse a la conclusión del juicio indemnizatorio para escriturar el bien.

Por eso resulta necesario simplificar al máximo los procesos de expropiación y en particular crear mecanismos legales para que el Estado pueda realizar rápidamente la toma de posesión del suelo expropiado, con todas las facultades de disposición sobre el mismo, lo que puede lograrse por la vía de la escrituración judicial de la propiedad, en tanto se sustancia el litigio por la compensación a recibir por el propietario.

---

28 En «Prescribir lo que se abandona» nos extendemos sobre este tema.

e. Otra cosa que ayuda mucho a una política de expropiaciones es la posibilidad del pago parcial o total de las indemnizaciones en forma diferida, o mediante bonos rescatables a plazos medios y largos. Este mecanismo existe en muchas leyes de expropiación en nuestros países, pero se usa en muy pocas oportunidades.

De vuelta estamos atentando contra la sacrosanta, pero es lo mismo que hacen los ministros de Economía cuando resuelven que debe reprogramarse a 2020 o 2030 la devolución de los depósitos de ahorro (hasta de los pequeños) porque el banco tal o cual, a quien se le confiaron como si fueran una hija, se gastó la plata en otra cosa (o, peor, se la llevó para otro lado) y habrá que esperar.

Un mecanismo muy interesante que refuerza las ventajas del pago diferido es que éste pueda adelantarse si los fondos obtenidos son invertidos en la construcción de viviendas, con lo cual se estimula la inversión privada en este campo.

f. La dación en pago al Estado de inmuebles con deudas por impuestos u otras circunstancias, o sea la cancelación de las deudas a cambio de la entrega de inmuebles, es otra eficaz forma de obtener terrenos a cambio de nada, porque en la mayoría de estos casos la deuda es incobrable si no es de esta forma.

Existen muchos casos en que esto puede aplicarse, porque en general los padrones que tienen más deudas son los correspondientes a terrenos baldíos o fincas desocupadas, y porque también es frecuente que se trate de propietarios múltiples, que deben impuestos por varios padrones, y que entregando uno de ellos pueden sanear todos los demás.

La combinación de este mecanismo con la imposición de gravámenes crecientes a los inmuebles ociosos potencia fuertemente esta posibilidad, que se vuelve aún más atractiva para el propietario si se acepta la condonación total o parcial de las moras o recargos, que son aún más incobrables.

El Estado no pierde nada con esto, porque este tipo de deudas sólo podría rescatarse mediante la ejecución judicial, y en ese caso el precio a obtenerse por el bien nunca cubrirá las cantidades siderales a que se llega cuando se acumulan a la deuda, las moras y los recargos.

g. El más grande detentador de tierra ociosa en nuestras ciudades es el propio Estado. Tal como, cuando es privada, la tierra ociosa debe ser puesta al servicio de la sociedad, con muchísima más razón esto debe suceder cuando es pública.

Toda la tierra urbana que posee el Estado, si no está afectada a otros usos prioritarios o comprometida para proyectos de importancia social, debe ser puesta a disposición de quienes manejan los planes y políticas de vivienda, para que ellos encuentren la mejor forma de utilizarla.

En muchos de nuestros países, la compartimentación que existe entre los diferentes organismos e instancias del Estado hace que no sólo unos no conozcan lo que otros tienen, sino que se oculten información entre sí. No puede haber mayor colmo del despropósito.

La prescripción por uso continuado también debiera operar en perjuicio del Estado, cuando éste abandona terrenos que son ocupados por familias con fines de vivienda.

h. En este tema, como en tantos otros, prevenir siempre será menos costoso, social y económicamente, que curar. Y prevenir quiere decir ofrecer alter-

nativas, para que la gente no tenga que solucionar los problemas como pueda, lo que a la larga siempre será más oneroso para todos.

Esas alternativas pueden provenir del estímulo al surgimiento de una oferta privada, y ojalá así sea, pero en cualquier caso debe complementarse esa oferta desde la acción estatal, que es la única que puede garantizar que realmente existirán las alternativas.

Para que lo sean de verdad, deben otorgarse condiciones de financiamiento adecuadas, que dependerán en cada caso de cómo se construirán las viviendas (autoconstrucción, ayuda mutua, construcción por terceros), pero que en última instancia siempre deberán traducirse en que se exija a la gente para el pago esfuerzos que efectivamente pueda realizar. Eso puede requerir el manejo de subsidios, ya sea que se apliquen directamente al pago de la tierra o en general al financiamiento de la construcción.

i. Por lo dicho anteriormente, la creación de bancos o carteras de tierras públicos, manejados por el Gobierno central, por los municipios, o ambas, ensayada con éxito en Uruguay primero a través de la Dirección Nacional de Vivienda, en la década de los setenta, y posteriormente en experiencias llevadas a cabo por la Intendencia de Montevideo y de otros municipios más pequeños, es una componente esencial en la respuesta del problema. Porque no se puede esperar que toda la iniciativa venga del sector privado —aunque hay que buscar que el sector privado colabore— y porque es de interés de los propios gobiernos locales que las ciudades crezcan hacia donde se ha planificado que lo hagan. Y eso sólo lo pueden garantizar ellos mismos.

Es por esto que los municipios deben ser los grandes protagonistas en este tema, más allá que desde el aparato central del Estado pueda haber herramientas complementarias. Para que así sea, es necesario que los gobiernos locales tengan capacidad para encarar estos retos, y eso quiere decir que posean recursos, pero también que cuenten con una infraestructura administrativa y técnica adecuada (lo cual, a la corta, conduce nuevamente al tema de los recursos).

No hay otra forma de resolver esta cuestión que reservando para los municipios un área específica de tributación, que les permita tener ingresos propios, sin depender de las transferencias del Gobierno central, tantas veces sujetas a los avatares de la Tesorería o a la discriminación política.

Y porque es vocación de los gobiernos locales el manejo de estos temas y porque cierra perfectamente el círculo, los impuestos sobre la tierra (impuestos prediales o territoriales, contribuciones inmobiliarias, gravámenes a la propiedad del suelo, retornos de plusvalías urbanas generadas por obras públicas o por cambios de normativa) son los más indicados para llenar esa función.

j. Aun habiendo en la mayoría de nuestras ciudades cantidades importantes de suelo ya urbanizado sin utilizar, lo que permitiría cubrir las necesidades inmediatas, de continuar —como todo indica— el explosivo ritmo de crecimiento urbano, a mediano plazo y quizá antes deberá recurrirse a la creación de nuevo suelo urbanizado.

Ello requerirá la participación de inversores privados, del Estado, o de ambos, actuando juntos o separados. La posibilidad de que actúen juntos puede concebirse a partir de la realización de convenios entre el Estado y fracciona-

dores privados para crear lotes en zonas urbanas, aportando el Estado tierras u obras de infraestructura y lo mismo el fraccionador.

O sea: el Estado puede hacer a su costo las obras de infraestructura que el fraccionador no tiene recursos para realizar, y cobrarse con tierra, con lo cual consigue incorporar al mercado de suelo lotes por las dos vías; o por el contrario, cuando posee tierra sin urbanizar, puede pagarle con parte de ella a un inversionista para que efectúe las obras, con lo que también obtiene ese resultado.

Estas formas de asociación público-privada pueden permitir la complementación de esfuerzos y no hay ninguna barrera legal que las impida si la asociación se hace de manera transparente y dándole oportunidad a todos quienes estén interesados. Se trata, sólo, de poner algo de imaginación.

k. El tema de la tenencia también exige buenas dosis de imaginación. Seguir pensando que la única seguridad posible es la propiedad privada individual, es limitarse a manejar una sola alternativa entre muchas, cuando puede haber otras más sencillas de implementar y a veces más eficientes. Y esto tiene que ver tanto con la tierra como con la vivienda.

El derecho de uso, que da las mismas garantías que la propiedad pero no exige el traspaso de ésta y por consiguiente puede tener otro precio o tener precio cero; la tenencia con opción a compra, que habilita a que los desembolsos se hagan cuando la familia esté en condiciones de hacerlos, pero mientras tanto usufructúe el suelo; el alquiler con opción a compra, modalidad semejante a la anterior pero con costo inicial, aunque reducido; la enfiteusis, que permite a un propietario obtener dinero a cambio del uso de un inmueble sin perder su propiedad y puede ser una alternativa mucho más flexible que la adquisición y más económica que el alquiler para el usuario: todas estas son variantes posibles distintas a la propiedad, que en muchos casos pueden adaptarse mejor a las necesidades.

Y aun en el caso de la propiedad hay alternativas: la propiedad colectiva de las cooperativas de usuarios, la propiedad horizontal, la propiedad de las construcciones disociada de la del suelo, en el caso que sobre éste se tenga derecho de uso: algunas de estas cosas, que pueden solucionar mejor los problemas que la propiedad común lisa y llana, ya existen en muchas de nuestras legislaciones, pero se usan poco o nada. Y donde no existen, pueden incorporarse.

l. El arrendamiento es una de las formas más plásticas de tenencia porque permite adaptar a corto plazo la solución a las necesidades de la familia: si necesito una vivienda más grande (y puedo pagarla) basta esperar a que termine mi contrato y buscar otra casa para alquilar.

Sin embargo, el empleo del alquiler como alternativa se ha ido abandonando crecientemente, en parte porque las pretensiones de transformar las patrias en «país de propietarios» han hecho que los esfuerzos se encaminen en otra dirección, y en parte porque la doctrina neoliberal que indica que para que alguien invierta hay que ponerle la menor cantidad de condiciones posible, y por el contrario dejarlo actuar a su gusto, ha puesto las cosas muy difíciles para los inquilinos.

Así se liberalizaron los alquileres, se acortaron los plazos de contrato, se amparó el desalojo por vencimiento de plazo y se endurecieron las condiciones

para las garantías. Todo por un sueño: que de esa manera los inversores harían fila para construir edificios para renta.

Pero las inversiones no vinieron o fueron muy escasas y los alquileres aumentaron sin pausa hasta que no hubo quien pudiera alquilar. Y los inquilinos se fueron a los asentamientos irregulares.

Recuperar la funcionalidad de este sistema tiene que ser una de las apuestas, y para ello una condición indispensable es poner en funcionamiento mecanismos de garantía, hoy una de las causas más graves de inaccesibilidad al arrendamiento, de los sectores de ingresos bajos y sobre todo variables. Hay varias propuestas en este sentido, de las cuales nos parece que la más adecuada es la del tipo seguro social.

El tema del precio es otra historia, porque se sabe que éste, como tantas cosas en nuestras economías, es inelástico y sube para no bajar. Para solucionar este problema se ha propuesto en muchos lados un sistema de subsidio del precio, que puede ser una buena idea, pero sólo si dicho precio es regulado y no libre. De lo contrario se cometería el dislate de subsidiar al propietario.

Como volver al mercado regulado podría ser una audacia demasiado fuerte en estas épocas, se ha propuesto la coexistencia de dos escenarios: uno de mercado libre en las condiciones actuales, y otro en que exista un seguro para las garantías y préstamos blandos para refaccionar y acondicionar (otro de los problemas), pero con precio del alquiler regulado.

m. Las regularizaciones, por último, que seguirán existiendo y siendo necesarias aún por mucho tiempo, hasta que algún día tomemos la delantera. Y que deben repensarse en su organización, para aprovechar la enorme potencialidad de la gente, y que deben repensarse en su operativa, para que no se trate de adaptar a trompadas la realidad a la legalidad, cuando muchas veces lo que hay que hacer es cambiar la legalidad porque es irreal.

SEGUNDA PARTE LAS LUCHAS POR LA TIERRA URBANA

Las siguientes páginas comentan episodios de la lucha por la conquista del suelo urbano, abordando primero instancias de lucha organizada y posteriormente de esfuerzos individuales.

Respecto de las primeras, nos referimos a las acciones de FUCVAM, sin desconocer la importancia de otras búsquedas colectivas con niveles importantes de organización, como las del Movimiento Pro Vida Decorosa (MOVIDE) en los ochenta, o las de las Coordinadoras de Asentamientos zonales, desde los noventa y hasta el día de hoy.

Ni olvidando tampoco que, en realidad, en la gran mayoría de las ocupaciones de tierra existe cierto nivel de organización, que a veces es previo y a veces posterior a la toma, pero siempre necesario para coordinar los esfuerzos de quienes colonizan, para vivir, la tierra abandonada.

Pero es que, sobre todo, la historia de FUCVAM es la que conocemos mejor, por haberla vivido desde diferentes lugares, y por otra parte, es donde más claramente la medida de ocupar tierra baldía no sólo responde a una necesidad sino también a una estrategia y se da en un marco en que contribuye a ella una fuerte organización preexistente.

Salvando las distancias, que las hay, las ocupaciones de FUCVAM son una especie de correlato urbano de las acciones del Movimiento de los Sin Tierra brasileños, el famoso MST: ocupar tierra para obtener tierra, esa u otra.

Respecto de las luchas individuales se podrían escribir mil historias, siendo casi cincuenta mil los hogares que han debido buscar en la ocupación la solución para acceder a un pedazo de tierra urbanizada.

Hemos elegido unas pocas, escritas en diferentes momentos, bajo diferentes gobiernos y con diferentes políticas (una incluso de la vecina Argentina) pero ¡ay, tan parecidas!

Historias que hablan de la necesidad, del animarse, de la represión o la tolerancia, de que ocupar es una estrategia para los pobladores necesitados, pero a veces también para los poderes públicos o los propietarios de la tierra. Historias que, aunque comiencen individualmente también tienen, sin embargo, un enorme contenido de solidaridad.

La acción organizada

La lucha organizada por la tierra
La historia de FUCVAM

Gustavo González

En nuestro país muy poco se ha escrito sobre el problema del suelo urbano y en particular la izquierda uruguaya prestó siempre mucha más atención al problema de la reforma agraria, de la tierra rural, y nada o casi nada al tema de la reforma urbana. En este artículo intentamos, muy modestamente, no solamente documentar el tema y dar posición al respecto, sino tratar de contagiar a otros para que se sumen a esta tarea.

Bueno es decir también que la izquierda en realidad *hablaba* de la reforma agraria, ya que actualmente no es tema de agenda, lamentablemente, y la reforma urbana directamente no se considera como una de las propuestas a encarar.

Sin embargo, ha habido en Uruguay importantes luchas y momentos claves con relación al tema suelo urbano que en este artículo pretendemos referir, por tratarse de un problema central, ya que vivimos en uno de los países más urbanizados del continente más urbanizado del planeta. Uruguay no será la excepción en cuanto a que en este campo ya se desataron —y se desatarán aún más— intensas luchas por la obtención de la tierra, para lograr un lugar donde vivir: tan sencillo como eso.

El Gobierno actual, encabezado por José Mujica, en particular, dice tener como «buque insignia» el problema de la vivienda en su agenda, pero hablar de vivienda para los sectores populares sin hablar —y tomar medidas— contra el latifundio urbano, es realmente inviable.

Es por ello que me parece clave discutir la importancia de este problema y buscar explicaciones sobre sus causas, a los efectos de contribuir efectivamente a buscar salidas al tema. Tema que preocupa también a las clases dominantes, quienes se apropian a diario del desarrollo de las ciudades que lleva adelante el conjunto de la sociedad, y quieren seguir haciéndolo, pero aunque temen que esa hegemonía pueda acabarse, no están dispuestas a renunciar a sus privilegios para dar solución al problema.

Enfocaremos esta cuestión a través de las sucesivas luchas que fue dando la Federación de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, nuestra FUCVAM, que en esto ha tenido a lo largo de los años un rol preponderante, tanto en el esclarecimiento del problema como en la propuesta y la lucha por soluciones. Lo haremos siguiendo las sucesivas declaraciones, resoluciones de asambleas y planteos que a lo largo de todo ese lapso fue haciendo la Federación,

Algunas notas para conocer mejor a FUCVAM[29]

Comencemos por contar, muy brevemente —porque esta historia merecería otro libro— y para aquellos que no la conocen en profundidad, qué es y qué ha hecho FUCVAM y en qué se basa el sistema de producción social del hábitat que es el punto de partida de su acción.

La vivienda ha sido el disparador fundamental de la gestación del movimiento cooperativo de vivienda por ayuda mutua y propiedad colectiva, cuya expresión central es FUCVAM, y que, por cierto, pasó largamente ese umbral. El desarrollo social de los barrios cooperativos, que ha levantado en forma autogestionaria y bajo control social y político de la propia gente involucrada: escuelas, guarderías, policlínicas, gimnasios deportivos, atención a la recreación y el esparcimiento de la tercera edad, actividades culturales de todo tipo, etcétera, son muestra clara de este principio. Pero la acción de la Federación no se ha quedado allí. Su preocupación por todos los problemas sociales, económicos y políticos que involucran a la población ha hecho de FUCVAM un actor social de primera magnitud, con fuerte protagonismo en etapas decisivas para la recuperación de la democracia en el país.

En cuanto a su génesis, FUCVAM se reivindica como un producto de la clase trabajadora uruguaya y además con una implantación territorial de alcance efectivamente nacional. El desarrollo del modelo en el interior del país es realmente extraordinario, con presencia gremial, política, social y cultural en todos los rincones del territorio. Su Dirección Nacional tiene representación orgánica de los distintos departamentos del país, y por momentos el crecimiento en el interior fue mayor al de Montevideo.

Por otra parte, el trabajo en conjunto (en mano de obra y en gestión) para llevar adelante la obra constructiva del barrio, prefigura sin dudas la futura convivencia de la comunidad. Este es el elemento a mi juicio más destacable del modelo: el tener en sus propias manos el destino de la comunidad, hace al desarrollo ulterior de la propia gente. Porque no podemos hablar efectivamente de participación si la conducción política no está en manos de los mismos interesados.

Y ser solidarios con todas las justas luchas del movimiento popular, que siente como suyas, es sin duda una de las premisas básicas del movimiento: las propias instalaciones de los barrios han servido como apoyo logístico a luchas sindicales o de otras organizaciones sociales hermanas y ese apoyo se ha expresado de mil maneras más: integrando sus movilizaciones, contribuyendo con recursos, expresando públicamente su acuerdo y solidaridad. FUCVAM es parte de un bloque popular alternativo al sector dominante. Todo el planteo estratégico de la Federación se basa en un análisis de clase, donde divide aguas claramente, sin considerarse vanguardia, pero sí parte de una construcción, junto a otras organizaciones del campo popular.

---

29 Este apartado toma partes del artículo «Uruguay: más allá de la vivienda», que escribiéramos para la publicación colectiva *La América Latina contrahegemónica*, compilada por Ariel Dacal y José Manuel Vidal y publicada en el n.º 1 de *Cuadernos de Solidaridad*, Ed. Caminos, La Habana, 2008.

La concepción de democracia participativa de FUCVAM comienza por su propia estructura: la Asamblea General es el órgano máximo, el cual resuelve democráticamente los distintos temas que se abarcan. En referencia a esto, la Declaración de Principios de la Federación plantea que «la democracia directa, más que un ejercicio real de decisión, es un ejercicio concientizador, en el que se debe asumir a cada momento la toma de decisiones sobre los distintos problemas que se presentan en la vida cotidiana de las cooperativas».

La Declaración interpreta además que «el verdadero cooperativismo debe defender el uso y goce de los beneficios que las cooperativas generen para sus socios, no aceptando involucrar sus bienes en las reglas económicas del capitalismo salvaje, ni de ningún otro sistema donde el capital impere sobre el trabajo». En su integralidad, se toman en cuenta los asuntos de formación y capacitación al prever que «[...] la formación que emerge del análisis de la propia práctica es la que mantiene en definitiva sin desviaciones de ningún tipo los principios y fundamentos que son el sustento ideológico del proyecto».

El movimiento representado por FUCVAM nace en la clase obrera uruguaya y trae consigo la educación política de los años setenta y la organización y disciplina del movimiento sindical, pero le suma con claridad meridiana la democracia directa ejercida por los trabajadores en sus barrios y el control democrático de la gestión de los mismos. Ello se evidencia en la propia vida de FUCVAM: por ejemplo, en los plenarios semanales, donde la dirección y la base del movimiento intercambian propuestas, informes y medidas de lucha a tomar, y en la apuesta de la Federación al internacionalismo, apoyando distintos procesos de lucha por el hábitat, especialmente en el contexto latinoamericano.

Esto está fuertemente matrizado por la forma de producción social del hábitat que emplean las cooperativas, basada en tres pilares: la autogestión, la propiedad colectiva de las viviendas y el aporte de mano de obra. Según la ley, las cooperativas de vivienda tienen como objetivo principal «proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua o administración directa», proporcionando también servicios complementarios a la vivienda. Para ello se basan en el aporte de trabajo de sus asociados en la construcción de las unidades, que les exige ochenta horas mensuales de mano de obra solidaria, que realiza el núcleo familiar y que se suman al trabajo de los obreros contratados por la cooperativa, y comprenden, además, las tareas necesarias para la autogestión de los programas, que implica la toma de todas las decisiones requeridas para la marcha de los mismos.

Este aporte equivale al 15% del costo de las construcciones a realizar; el resto del financiamiento es aportado por el Estado, a través del Fondo Nacional de Vivienda, pero en los hechos, ese esfuerzo, más las ventajas que da la eliminación de intermediarios y la participación de los propios destinatarios en la definición de los proyectos, implica reducciones del 30% o más respecto de los costos que le insumiría construir las mismas viviendas a una empresa constructora.

La propiedad colectiva implica que la cooperativa otorga el derecho al uso y goce de una vivienda en forma permanente a cada socio, derecho que es trans-

ferible hereditariamente, siendo la cooperativa la responsable de la deuda y su pago, y del mantenimiento de las unidades, y quien administra la propiedad colectiva.

El ser usuario significa concebir a la vivienda como un bien social, y no como una mercancía. No obstante, si bien el sistema es capaz de evitar la especulación y el lucro, ello no implica pérdida de patrimonio para el socio en caso de verse en la necesidad de abandonar su vivienda. Cuando decide dejarla, en efecto (la inmensa mayoría de las veces por razones ajenas a su voluntad: laborales, problemas de salud, emigración...) está estatutariamente dispuesto el reintegro de las partes sociales que integró, reajustadas de acuerdo a la evolución del salario medio. La vivienda así disponible es adjudicada a una nueva familia, seleccionada por la propia cooperativa entre los interesados que se presenten. Se preservan así las características básicas del colectivo.

Con relación al pago del préstamo, lo realiza la cooperativa, con base en los aportes de los socios y el propio grupo constituye un Fondo de Socorro, que permite auxiliar a aquellos que circunstancialmente tengan problemas para abonar su cuota, independientemente de que, si la situación es de tipo permanente, se recurre al subsidio del Estado.

El sistema cooperativo de usuarios se ha extendido en el país, transformando significativamente el concepto de propiedad de un gran número de asalariados uruguayos. Se defiende la propiedad comunitaria, por oposición a la propiedad individual. Además, la necesidad permanente de análisis y decisión colectiva no sólo desarrolla una conciencia crítica sobre la realidad en la que se inserta la cooperativa, sino que también activa mecanismos de solidaridad social, promoviendo la participación responsable y madura, y dando un profundo significado a los procesos más generales de toma de decisiones democráticas.

Las cooperativas de ayuda mutua en un principio estaban constituidas mayoritariamente por sectores obreros industriales, trabajadores del sector servicios, y empleados públicos con un alto índice de sindicalización. Al presente han surgido muchas cooperativas integradas mayoritariamente por trabajadores del llamado «sector informal de la economía», como resultado de la liberalización y precarización del empleo que afecta a Uruguay, como coletazo de los años de políticas neoliberales. Al mismo tiempo, continúa la formación de cooperativas «tradicionales» en gremios y sindicatos. Ello ha permitido una fuerte imbricación entre unos y otros sectores, que encuentran en la Federación un ámbito de reunión e intercambio, que a veces no tienen en el movimiento obrero, al no estar muchos de ellos sindicalizados, por el carácter de las actividades que desempeñan.

FUCVAM fue fundada el 24 de mayo de 1970 en Isla Mala, una pequeña localidad del departamento de Florida, el mismo día que se inauguraba la primera de las experiencias pioneras. La instancia fundacional representó la culminación de un proceso originado en la problemática común de las primeras cooperativas, que fuera objeto de análisis en sucesivos encuentros y asambleas intercooperativas hasta lograr establecer una plataforma común de reivindicaciones y las bases organizativas para conquistarla. Desde un principio fueron definidos tres rasgos fundamentales de la Federación: su identidad

de clase como organización de trabajadores; su vocación de defensa gremial de los derechos del movimiento cooperativo e intercambio solidario, y su proyección nacional como movimiento.

Como entidad gremial, FUCVAM está orientada a dar solución a la problemática del hábitat de los trabajadores desde una perspectiva integral. En este sentido, es objetivo institucional de primer orden la generación de condiciones que afiancen soluciones sostenibles. Este objetivo no se limita a la producción de viviendas, sino que da lugar a la elaboración de propuestas y a la movilización permanente en torno a las reivindicaciones gremiales: acceso a la tierra urbana, canales de financiamiento, condiciones de amortización, etcétera. En síntesis, la inserción del movimiento cooperativo en políticas habitacionales de auténtico sentido social.

Pero además la Federación ha planteado desde su origen la necesidad de enmarcar la solución al problema de la vivienda en el contexto de reivindicaciones por una superior calidad de vida de los trabajadores en general y de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de la población. En este sentido, las sucesivas Asambleas nacionales han definido como orientación de base de la Federación la unidad y la acción colectiva junto a las distintas fuerzas sociales que han demostrado poseer capacidad de convocatoria.

Es por ello que FUCVAM tuvo un rol muy significativo en la coordinadora social opositora al gobierno militar en las décadas del setenta y ochenta, propiciando junto al movimiento sindical, el estudiantil y organizaciones defensoras de los derechos humanos la creación de un frente común de acción pro-democrática en la llamada «Intersocial» que, una vez recuperada la institucionalidad democrática se transformaría en un espacio alternativo de generación de propuestas orientadas a la reactivación económica y social del país y la redistribución de la riqueza. Con esa misma orientación se produce la integración de FUCVAM a la Concertación Nacional Programátíca (CONAPRO), a la Coordinadora pro Vivienda Popular (COVIP) y, naturalmente, a la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP).

FUCVAM ha tenido una activa participación en la organización de los plebiscitos y referendos nacionales en torno a la vigencia de los derechos humanos, la preservación de la seguridad social, las empresas del Estado y los recursos naturales, como el agua, y en el apoyo a la educación pública, en respuesta a la ofensiva neoliberal.

Un episodio muy especial de su historia fue la huelga de pagos que las cooperativas afiliadas realizaron en 1983, como respuesta a un reajuste ilegal de las cuotas de sus préstamos, lo que constituyó la primera huelga formal realizada contra la dictadura, y tuvo históricas repercusiones, porque el régimen reaccionó pretendiendo eliminar la propiedad colectiva (en la cual radicaba la fuerza de las cooperativas y la posibilidad de realizar una medida como la huelga de pagos).

La reacción de FUCVAM no se hizo esperar y consistió en la recolección de firmas para llevar a referendo dicha medida, lo que permitió, un histórico domingo de febrero de 1984, recoger 330.000 firmas en un solo día, que expresaban el apoyo a la Federación, pero sobre todo, el repudio a la dictadura. Ese domingo, la Federación encarnó la resistencia al régimen dictatorial y apoyarla significó apoyar la recuperación de las libertades.

El futuro deparó otros episodios destacados, como la marcha hacia Punta del Este en 2003, reivindicando la restitución al Fondo Nacional de Vivienda de los dineros desviados por los gobiernos neoliberales, las varias ocupaciones de tierras, o las decenas de oportunidades en que debió movilizarse para obtener personerías, préstamos, o la reestructuración de las deudas de sus familias. Pero ninguno como la recolección de firmas de 1984 marcó de un modo tan significativo su vida y su trayectoria, porque ese domingo FUCVAM fue el país.

Esa es FUCVAM. Esa es la organización cuya lucha por la tierra urbana para vivir en ella describiremos, a grandes pinceladas, en las páginas que siguen.

Las inquietudes de los pioneros

La Ley de Vivienda se aprueba a fines de 1968, y las primeras cooperativas se constituyen en 1969 y 1970. Ya desde el año 1971 nuestros pioneros, los compañeros de las primeras cooperativas, alertaban sobre el grave problema que el Plan Nacional de Vivienda no contara con un Fondo de Tierras (así se le llamó en ese entonces).

En un encuentro llevado a cabo en la ciudad de Pan de Azúcar, teniendo como anfitriona a la cooperativa COLEOL (Cooperativa de vivienda Leonardo Olivera), en el punto 5 de las muchas resoluciones del mismo, se dice con claridad: «[…] solicitamos en particular para las cooperativas del interior, la inmediata adquisición de 5 a 10 hectáreas de tierra urbanizada en cada departamento como primer paso para un plan de promoción real del cooperativismo».

Y el *25 de agosto de 1972* la Asamblea nacional de FUCVAM plantea acerca del tema lo siguiente: «FUCVAM luchará contra todas aquellas disposiciones que tiendan a ahogar el cooperativismo, dificultándose su acceso a tierras. En este sentido proponemos la creación de un Fondo de Tierras específico con prioridad para las cooperativas. Para ello entendemos necesario se formulen las normas que permitan: a) la disposición regular de fondos que permita una política que sea nacional, abarcando por lo menos las capitales departamentales, y sea previsora a mediano y largo plazo; b) la coordinación de esfuerzos de todos los organismos estatales participantes, que eviten los problemas que actualmente surgen y obligan a las cooperativas a costosas soluciones».

Por aquellos años funcionaba una Comisión de Tierras en nuestra Federación, que en uno de sus informes decía: «[…] en lo que va de este año no se ha adjudicado ningún nuevo terreno. Pensamos que éste no es un hecho casual. A esto se agregan las llamadas normas técnicas, que pueden "trancar" considerablemente la búsqueda y selección de tierras si se aplicaran estrictamente».

Y en el acto de FUCVAM realizado en el local del ex Cine Central se planteaban en la oratoria estos conceptos acerca del tema: «[…] otro de los tantos problemas que afectan a las cooperativas es la dificultad para lograr terrenos, lo que nos ha llevado interminables peregrinaciones en pos de la tierra prometida. Ya propusimos a nivel de la DINAVI [Dirección Nacional de Vivienda] la formación de un Fondo de Tierras que planifique con coherencia la adjudicación de (los) predios solicitados, facilitando así una importante etapa de tramitación de las mismas. Es lógico pensar que no queremos quedar más relegados en este tema frente a la llamada promoción privada».

Habíamos llegado al duro momento histórico del golpe de Estado, que marginará esta pelea y hará que muchas de las cooperativas que ya en 1973 habían logrado obtener tierras, las pierdan: esas tierras nos serán sacadas para entregarlas a otros planes promovidos por el Banco Hipotecario de la dictadura. Sólo para poner alguno de los ejemplos más flagrantes, mencionemos el inmenso terreno donde tendría lugar y fue frustrado el llamado Complejo Florencio Sánchez, en la zona de Colón, compuesto totalmente por cooperativas de matrices sindicales.

Se consumó de esta forma uno de los más grandes saqueos a FUCVAM y sus cooperativas durante todo el período de la dictadura. Esto es lo que dio lugar a que empresas disfrazadas de Institutos de Asistencia Técnica, como la famosa ADACS de Julián Pereira, saquearan todas las tierras de las cooperativas de FUCVAM e instalaran sobre ellas lo que popularmente se denominó «cooperativas truchas», denunciadas sistemáticamente por la Federación.

Pero este despojo seguirá y dará lugar a toda la corrupción instalada en el seno mismo del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) aun durante los gobiernos democráticos que sobrevinieron después de 1985, en particular del Partido Colorado, donde los corruptos seguirán operando con impunidad. Este tema en el momento actual aparentemente se está investigando y esperamos se lo haga con la profundidad que merece.

Finalmente, *será el 28 de agosto de 1982,* en la ciudad de Durazno, donde la Asamblea Nacional hablará nuevamente del tema tierras, pero esta vez el reclamo ya tendrá un nombre: la reivindicación de lo que denominamos cartera de tierras.

Deberán pasar, sin embargo, varios lustros y *deberá llegarse a 1989* para que FUCVAM lance las denominadas ocupaciones de tierras, que serán el motor que llevará a la creación de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda en Montevideo, inmediatamente de la asunción del nuevo intendente Tabaré Vázquez, con el cual comienza la experiencia de la izquierda en el Gobierno en Uruguay. Pero antes habrá un episodio ejemplar, en el cual conviene detenerse: *la odisea de COVICENOVA* (Cooperativa de vivienda Cerro Norte Vanguardia).

Una lucha que dejó muchas enseñanzas

Hurgando en la historia de las cooperativas de vivienda y habiendo intentado ya documentar algo de lo realizado por el Movimiento Cooperativo Uruguayo, siempre llegaba a un episodio que me costaba no solamente conocer a fondo sino también entender los porqué del mismo: me refiero concretamente a la ocupación del conjunto de viviendas Cerro Norte 3, realizada el 25 de febrero de 1973 por 109 familias.

La dificultad estribaba en dos cuestiones fundamentales: por un lado no haber vivido directamente aquellos hechos y la otra, no menor, la falta de documentación y lo difícil que se me hizo durante años poder encontrar elementos que me ayudaran en el análisis y comprensión de esos hechos. Al haber conocido en 1982 a COVICENOVA, cooperativa que es la continuación histórica y el resultado de la lucha emprendida en 1973, pude, finalmente,

entrar en contacto con protagonistas de la ocupación. Pero siempre que escuchaba a doña Zulma Cardozo, socia fundadora de la cooperativa y también partícipe de la ocupación del 73, si bien iba conociendo detalles, cuando le insistía si existía documentación al respecto, ella me decía que la conservaba, pero que tenía que buscarla entre sus cosas, y por una razón u otra la oportunidad no llegaba.

La intención de hacer este libro me llevó a seguir insistiendo y aunque no pude contactarme con doña Zulma, sí hablé con el actual presidente de COVICENOVA, el compañero Sergio Iglesias, «El Sueco», al cual mucho agradezco, al igual que al conjunto del Consejo Directivo de la cooperativa, el haberme facilitado la documentación, basada fundamentalmente en periódicos de la época que tienen un valor histórico inconmensurable.

Y al razonar sobre todo el material leído pude aclarar algunas ideas que rondaban mi cabeza acerca del porqué del ocultamiento de esta importantísima lucha por parte de la llamada historia oficial. Espero ahora poder contribuir a desempolvar los pormenores de una instancia que creo deja muy ricas enseñanzas y fortalecer la idea de que la historia se repite incansablemente, pero como la escriben los que «triunfaron», en general se tergiversa, estando la llamada historia oficial llena de este tipo de artimañas.

La ocupación se produjo el *25 de febrero de 1973*. Nuestro país se encontraba ante una brutal polarización de la lucha de clases y ya estábamos en los albores del golpe de Estado perpetrado por el propio presidente Juan María Bordaberry y las Fuerzas Armadas, en julio de ese mismo año. Por lo tanto el lector debe reparar que fue en uno de los peores períodos de represión vividos en nuestro país que esas 109 familias se lanzan a la lucha, encontrando por cierto la brutal respuesta del régimen.

Será precisamente el 25 de febrero que se ocuparán las viviendas de un conjunto que aún no estaba terminado, construido por el INVE (Instituto Nacional de Viviendas Económicas), complejo habitacional que estaba ubicado en la zona de Cerro Norte, más concretamente sobre la calle Haití. Las familias ocupantes vieron la posibilidad que lo que estaba construido en su barrio pudiera resolverle, entre otros, el problema de la vivienda y sin más ocuparon.

Su consigna central era «Libertad, Trabajo y Vivienda», y la organización que se dieron dentro de la ocupación fue la creación del llamado «Coordinador», una estructura sumamente horizontal, sencilla y práctica para la tarea a realizar. Se ocuparon las viviendas por las distintas familias y cada *block* de viviendas eligió a sus coordinadores, quienes eran los organizadores de las tareas votadas en la asamblea de ocupantes.

En varios reportajes aparecidos en los diarios de la época los ocupantes declaran la importancia de la asamblea y se leen otras declaraciones tales como «acá no hay patrones y mandamos todos». La consigna, la forma organizativa y la insistencia en las declaraciones contra las estructuras rígidas y el verticalismo, me hacen pensar que los libertarios de la época tuvieron que ver en la ocupación.

La represión a ésta no se hizo esperar: el Poder Ejecutivo de la época, del cual era Ministro del Interior, el coronel Néstor Bolentini, ordenó un operativo poniendo a la cabeza del mismo al coronel Alberto Ballestrino, para cercar la

ocupación con más de doscientos efectivos policiales. Ello generó la repulsa de todo el barrio del Cerro, pero de todas formas quedó cercada la ocupación con un cordón que inhabilitaba a los ocupantes para poder salir o entrar libremente a las viviendas. Sin embargo, inmediatamente se generaron comités solidarios con los ocupantes a efectos de poder mantener la denuncia en la calle.

Durante todo el mes de marzo existieron distintas negociaciones del Gobierno con los ocupantes, pero increíblemente el Poder Ejecutivo lo que les ofrecía era el traslado a una escuela agrícola al sur del Río Negro, es decir en el interior de la República y a trescientos kilómetros de su barrio.

Obviamente, esta propuesta no fue aceptada por los ocupantes. Comenzaron entonces a hacerse negociaciones en el Parlamento a los efectos de frenar la inminente desocupación: hubo denuncias por parte de los diputados Jaime Pérez y Enrique Rodríguez, del Partido Comunista, al igual que de Carlos Baráibar y Alejandro Zorrilla, este último del Partido Nacional. Pero cuando una Comisión Parlamentaria aprobó una resolución procurando una salida, el gobierno de Bordaberry vetó toda propuesta de solución.

Los diarios de la época informaban de la crítica situación en la que vivían los ocupantes y se hacían informes desde el Ministerio de Salud Pública sobre el delicado estado de salud de muchos de los niños y adultos integrantes de la ocupación. Esto terminó con lamentables sucesos, como la muerte de dos niños: concretamente, el 26 de marzo falleció la niña Sandra Aguilar, de apenas seis meses, y unos días después corrió la misma suerte el niño Gustavo, de tres meses, por deshidratación. Falleció también uno de los líderes de la ocupación, Edgardo Javier Robas, pero absolutamente nada de esto sensibilizó a las autoridades de la época.

La solidaridad rodeaba en forma permanente la ocupación; obran en la documentación de la época declaraciones de apoyo de distintas organizaciones de la izquierda: la Resistencia Obrero Estudiantil (ROE), las Agrupaciones Rojas, el Sindicato de FUNSA, la Convención Nacional de Trabajadores (CNT), la agrupación 1955 de la Asociación de Empleados Bancarios (AEBU), el Sindicato de Panaderos, entre otros. Y se realizó un acto central de apoyo a la ocupación, con cantores y murgas populares, en la llamada Curva de Grecia, en el Cerro, donde participaron, por ejemplo, el payador Carlos Molina, el cantor Tabaré Echeverry y las murgas «La Soberana», «La Cumbre»...

La resistencia de los ocupantes se mantenía, a pesar de las condiciones en las que se desarrollaba, y así se logró, con la solidaridad de estudiantes de magisterio, tener una escuelita dentro de la propia ocupación. Y también se discutían distintos temas a diario en las viviendas cercadas, que realmente llaman la atención y hablan del crecimiento ideológico: por ejemplo un artículo aparecido en el mensuario *Política Obrera*, del Frente Obrero Revolucionario (FOR), daba cuenta de la importancia de comenzar a discutir temas tales como la reforma urbana.

El *10 de abril de 1973* fueron desalojadas todas las familias ocupantes, a partir de un impresionante despliegue represivo; los desalojados encontraron la solidaridad del cura Luis Mayón, de la vecina capilla de San Rafael, a la cual se trasladaron, aunque varios de ellos igualmente fueron detenidos en el operativo represivo.

Fue el *15 de mayo de 1973* que los ocupantes decidieron formarse como cooperativa de vivienda, la que fue de allí en más COVICENOVA (Cooperativa de vivienda Cerro Norte Vanguardia). Sin embargo pasarían años hasta que el *28 de enero de 1981* se les otorgue el préstamo para construir sus casas, lo que sin duda fue la principal razón para que de los ocupantes originales quedaran muy pocos a esa altura de los acontecimientos. Y fue el *22 de octubre de 1983* que terminaron de construir sus viviendas, que se encuentran en el predio actual sobre el Camino Cibils, en su barrio del Cerro.

La batalla dada por las y los compañeros ocupantes de aquella época, de aquellos duros años, demostró la validez de su lucha, aunque pocos hayan llegado a ver el fruto de su esfuerzo. Pero sin duda a ellos y ellas debemos mucho.

Las ocupaciones de tierras del 89

Hagamos ahora un salto de dieciséis años, para llegar a otro momento enormemente significativo, ligado como los anteriores a la lucha por la tierra urbanizada. Fue sin dudas el año 89 el que marcó un hito en la lucha en Uruguay por el suelo urbano, que comenzó cuando FUCVAM lanzó las denominadas ocupaciones de tierras, que desembocarían un año después en la creación de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda de la Intendencia de Montevideo, al asumir el nuevo intendente Tabaré Vázquez.

Al llegar 1989 se presentaba una situación sumamente difícil para el movimiento cooperativo, que debía pagar un duro tributo por las luchas anteriores. Sería nuevamente bloqueado el crecimiento de las cooperativas a partir de la política delineada por el gobierno sanguinettista, en su expresa intención de desarticular el desarrollo de los movimientos sociales.

La gran pregunta a responder era: ¿cómo volver a crecer? Recomponer las fuerzas no era sencillo. Pero para entender la situación que se vivía entonces, es necesario realizar un análisis en profundidad de la coyuntura de ese año 1989, último de la primera presidencia de Julio María Sanguinetti, donde el tema de la vivienda comenzaba a tomar nuevamente estado público, lo que permitía abordar el problema de la tierra urbana y ello creaba el marco para dar una de las batallas más importantes de la historia de FUCVAM. Su trascendencia justifica un análisis detenido de este capítulo.

El contexto social

Casi mil desalojos por mes entre los años 1986 y 1988. El número de desalojados de este trienio superaba los 35.000. Esta ola de desalojos provocó situaciones angustiantes, que conmovieron a la opinión pública de aquellos años. Titulado como «Crónica de una larga angustia», un artículo aparecido en el diario *La República* del 27 de mayo de 1989 decía: «Los ocupantes precarios del ex-Hotel Juncal de Rincón 706, resistieron pacíficamente el lanzamiento previsto para las 14 horas de ayer y consiguieron postergar hasta el próximo lunes la ejecución de la orden judicial. Unas 500 personas, casi 200 adentro del inmueble y casi 300 afuera no permitieron la actuación del alguacil del Juzgado de Turno y de 25 policías, que intentaron penetrar por medio de la fuerza al edificio de la Ciudad Vieja».

En especial en la Ciudad Vieja era donde se concentraba la mayor resistencia a los desalojos, particularmente los de una serie de ex Hoteles abandonados, pero la organización de los pobladores para la resistencia era débil e incipiente, independientemente del valor que su gente puso en el conflicto planteado.

Se sumarían además a esos desalojos las primeras denuncias de ventas de terrenos por parte de políticos integrantes de la Junta Departamental de Montevideo. Paralelamente, la dirección de FUCVAM emitió un comunicado en enero del 89, en cuyo texto se detallaban los puntos más importantes de la estrategia a desarrollar en ese contexto. Uno de ellos, estaba destinado a las cooperativas «en trámite», es decir, aquellas pocas que quedaban con personería, tierra y tramitando su préstamo, y otro, destinado a las cooperativas «en formación», es decir, los escasos nuevos grupos que habían resistido, con pocos integrantes, sin personería y sin tierra.

Decía el documento: «El tema de las cooperativas en trámite reviste la atención puntual de todo el movimiento. Decimos esto porque es uno de los puntos principales que se fijaron en el acuerdo de resolución en el conflicto con el Banco Hipotecario. No sólo la agilitación de los trámites correspondientes, sino además el otorgamiento de los préstamos. Pero además, tenemos un gran escollo que es el no otorgamiento de las personerías jurídicas y de no desbloquearse esta situación el crecimiento del cooperativismo está hipotecado. Con el mismo temple que nos planteamos la lucha contra la dictadura y por una amortización justa, debemos plantearnos el logro de las personerías».

En el mes de febrero, se celebraron los festejos de un nuevo aniversario de la recolección de firmas de 1984, contra el pasaje compulsivo de las cooperativas de usuarios a propiedad horizontal y ello permitió en un acto público denunciar la falta de perspectivas y el bloqueo hacia el cooperativismo de vivienda.

En ese mismo mes el directorio del Banco Hipotecario, que entonces era la autoridad máxima de la vivienda, recibió a FUCVAM para discutir la problemática. Al salir de la reunión los dirigentes de la Federación declaraban a la prensa: «Nos preocupa la situación de algunas cooperativas en formación, que continúan trancadas en su trámite de personería jurídica. También señalamos la preocupación de las cooperativas en trámite que aún no son contempladas en sus préstamos».

Maniobras con terrenos denunciadas en la Junta Departamental

Este sería un elemento de particular importancia en la lucha que se desarrollaría de aquí en más y que será aprovechado por FUCVAM. *El 25 de febrero* se denunció la omisión de la Intendencia de Montevideo y del BHU para con el condominio del barrio Maracaná, cuyos pobladores estaban siendo estafados desde un Club de la lista 85 del doctor Enrique Tarigo, por entonces vicepresidente de la República.

Esta primera denuncia la intentaría resolver el arquitecto Luis Vicario, director de la División Arquitectura y Urbanismo de la Intendencia de Montevideo, mediante una propuesta de regularización para el fraccionamiento de los terrenos. Pero la bola de nieve comenzaba a agrandarse y continuaría así por tiempo. Si vemos estos temas junto a la resistencia que la gente estaba haciendo en los hoteles y los desalojos masivos que se daban en el período, advertiremos que se

iba preparando un terreno propicio para que una organización como FUCVAM, pudiera elevar el planteo y así es que por primera vez se comenzará a discutir la temática de la tierra urbana en ese período. Como se ve, no había casualidades y no hubo improvisación en la tarea a emprender, sino que a partir del análisis de la situación global y particular, se delineó una estrategia que permitiera abrir las puertas a un nuevo flujo de crecimiento del movimiento cooperativo.

Pero si bien el análisis permitía pensar en una perspectiva proclive al crecimiento, era sumamente importante tener un cabal conocimiento de las fuerzas con las que se contaba. Esta era la gran tarea que la etapa imponía en razón de una coyuntura entendida como favorable. Se contaba en los archivos de FUCVAM con documentación de todas las cooperativas formadas en 1985, a la salida de la dictadura: una gran cantidad. El tema era encontrar a alguien representativo de cada uno de esos grupos. Los datos eran precarios: a veces algún nombre, algún lugar de reunión de la época, y para poder recomponer a los grupos, era indispensable que compañeros se dedicaran a la búsqueda efectiva de aquellos referentes. Así tendrá nacimiento el «Equipo de Crecimiento».

El 4 de abril se reunió formalmente el equipo, que sería, sin dudas, de aquí en más el motor de un cúmulo importante de movilizaciones. Se le entregaron a cada miembro distintas direcciones para intentar las localizaciones de los grupos entonces desarticulados. En el plenario de cooperativas en formación existían por entonces quince grupos (lo que quedaba de las cien que se habían formado, casi espontáneamente, a la salida de la dictadura) COVIBO, COVISAUCE, Tacuabé, COVICOAS, COVIMAN, COVITRAM, COVIAFCCOM, COVIFA, COVICEVI, COVISOLTRA, COVIDE, COVI 89, COVIBAM, COVIPASO y COVIPOSTAL 4. Pero ya para fines de abril, de 15 pasaban a ser 23 las cooperativas en formación, como consecuencia de que el equipo de crecimiento había «recuperado» en pocos días ocho grupos más.

Montevideo se vio convulsionada durante todo el mes de mayo con más desalojos, a tal punto, que el diario *El País*, permanentemente oficialista, decía en un artículo del día 28: «En las primeras horas de la tarde se notaba ya cierta ebullición en la Ciudad Vieja. Los habitantes del edificio a ser desalojado, comenzaron a golpear cacerolas y a vocear consignas contra la medida que arreciaba cuando la alguacil se hizo presente en el lugar para consumar el desalojo».

Y paralelamente con esto, nuevamente otra denuncia de estafa de tierras volvía a ser tapa de los diarios. Decía *La Hora*, el cotidiano del Partido Comunista: «Solos, con su ingenuidad a cuestas, cientos de uruguayos sin techo desfilan por un escritorio de la calle Tacuarembó y 18 de Julio; la mayoría de ellos jamás ha penetrado un edificio tan lujoso. En ese ámbito tan respetable, nada "raro" puede suceder; los responsables de la inmobiliaria son tan amables… Sin embargo … en GAFEL S.A. Inmobiliaria, se vende lo imposible reflotando el viejo negocio del condominio».

Así se fue perfilando un debate fermental acerca del tema de la tierra urbana: si bien el mayor bloqueo estaba en el otorgamiento de las personerías jurídicas, lo cual era una flagrante violación a los derechos humanos, ya que administrativamente se impedía ejercer el derecho legal de constituirse como cooperativa, lo real fue que la medida de lucha que permitió ese desbloqueo estuvo ligada al problema de la tierra y no a la legalización de las personerías.

El desgaste de cuatro años de gobierno sanguinettista se estaba haciendo sentir. Su popularidad ya no era la misma y FUCVAM utilizó esa situación para golpear, pero no sólo con denuncias, sino con el planteo de una plataforma que trascendía la lucha por las personerías.

Organizándose para ocupar

El equipo de crecimiento que se había constituido en FUCVAM seguía fortaleciendo la reconstrucción de cooperativas y eso ayudó notoriamente a que el plenario de cooperativas en formación fuera tomando más cuerpo y fuerza. Los grupos que conformaban el plenario eran, en su gran mayoría, naturalmente muy nuevos y se comenzaba a plantear la necesidad de «ocupar tierras». Pero a esta medida era preciso darle forma y llenarla de contenido. No alcanzaba con las ganas.

El debate se tornó duro y fraternal. Obviamente, una medida de estas características era necesario pensarla muy bien, pues no había experiencia en la ocupación de tierras y eran muchas las interrogantes que requerían respuesta. ¿Cuál debía ser el objetivo de la ocupación? ¿Cuántas cooperativas ocuparían? ¿Qué terrenos?, ¿De qué forma? ¿Por cuánto tiempo? ¿Con qué plataforma? ¿Qué infraestructura se necesitaba? ¿Cuál sería la respuesta del Gobierno? Por un lado la fuerza, el empuje, la beligerancia de los grupos cooperativos dispuestos a la medida, pero también el análisis indispensable para no fracasar.

Este proceso de debate se llevó durante tres meses (mayo, junio y julio de 1989) antes de asumir la medida. Es así que un movimiento social que creía en los mecanismos legales generados por la Ley de Vivienda, que había presentado sesenta solicitudes de personerías jurídicas, pero obtenido solamente seis, decidía iniciar su propio camino, sentando un antecedente histórico, donde la acción directa y la legalidad serían nuevamente articuladas. Se perfilaba entonces, de esta forma, un nuevo tema central que se añadía al de las personerías. Se hablaría ya de la «cartera de tierras».

Mientras tanto, las gestiones seguían. A fines de mayo se concedió a FUCVAM una entrevista con el ya mencionado arquitecto Vicario, jerarca municipal. El lector recordará todo el debate que existía en ese momento acerca del otorgamiento de tierras municipales, con sobradas certezas acerca de actos de corrupción. Es por ello que FUCVAM planteó concretamente la creación de una cartera de tierras a nivel municipal, para darle cristalinidad a las adjudicaciones. La contestación también fue muy concreta: no existía ninguna tierra disponible en ese momento y el inventario de tierras municipales, por otra parte, era muy precario. Pero al estar el tema candente y en la prensa, por último se le solicita a FUCVAM que hiciera llegar con precisión para cuántas cooperativas necesitaba terrenos, porque se podía alcanzar una fórmula que contemplara unos diez terrenos posibles.

Las personerías jurídicas observadas

Por aquellos días no había personería de cooperativa que no fuera observada por la Inspección de Hacienda, a cargo del trámite de ellas. El tema iba de mal en peor. El director de dicha institución, García Troisi, seguía prometiendo que

de un momento a otro se aprobaría un estatuto tipo, lo que permitiría dar más seguridad y celeridad a las gestiones, pero el mismo no aparecía.

El seguimiento que hacían las cooperativas a través de una comisión con participación directa de las mismas era impecable. En los primeros días del mes de junio la Subcomisión de personerías jurídicas de FUCVAM presenta el siguiente informe: «Hemos realizado hasta la fecha cuatro reuniones con la participación estable de los compañeros de las siguientes cooperativas en trámite por sus personerías: COVIMAN, COVIPOSTAL 4, Tacuabé, COVI 89. El cometido propuesto por esta subcomisión es darle seguimiento y análisis al trámite de cada personería, realizar un relevamiento de todos los pasos a seguir en el trámite, tanto en el Banco Hipotecario del Uruguay, como en el Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección General de Hacienda. Conocer a cabalidad los principales escollos con los que se han enfrentado las cooperativas y proponer iniciativas para superarlos. Dotar de esta información al plenario de las cooperativas en formación y a la Dirección Nacional. Derivar los problemas que implican un estancamiento del trámite y por último recabar la información que resultara de cada uno de los trámites respectivos».

Como se verá, se conjugaba aquí una actividad militante con un trámite que aparecía como netamente administrativo, pero donde obviamente el tema era esencialmente político, ya que las sucesivas trabas impuestas a las cooperativas eran parte del andamiaje montado desde las distintas instituciones del Estado, para desmoralizar a la gente y de esta forma quebrar el crecimiento del movimiento cooperativo.

El accionar de FUCVAM se veía sumamente acotado por factores internos y externos, ya que existían por lo menos tres dimensiones de operación en la estrategia que la Dirección Nacional trataba de implementar:

1. Un panorama institucional fragmentado y sin coordinación, por falta de voluntad política, lo que llevaba a que la propia Federación debiera ir atando cada uno de los pasos a dar en la tramitación habilitante de las cooperativas. Esta práctica desembocó en la necesidad de generar medidas de lucha concretas, como la ocupación del edificio de la Inspección General de Hacienda, para de esa forma arrancar como conquista central, la obtención de un estatuto tipo para el conjunto de las cooperativas de vivienda de ayuda mutua de usuarios.
2. Se debía atender el frente interno de las cooperativas, que muchas veces sucumbían ante la falta de perspectivas y lo dificultoso que era materializar resultados. Cada pequeño avance debía ser tomado como una victoria a los efectos que las condiciones subjetivas elevaran el estado de ánimo de la gente.
3. La tercera dimensión del problema radicaba en la crisis brutal de los organismos estatales responsables de las políticas urbanas. Era muy elocuente la contestación del arquitecto Vicario, cuando confesaba que los inventarios de los bienes comunales eran muy precarios. Esa precariedad en parte era resultado del desorden y de la ineficiencia, pero también de una estrategia: si no se sabía que un terreno era municipal no se podía reclamarlo, y quien sí lo sabía podía manejar esa información a su favor.

El Parlamento nacional, por otra parte, estaba totalmente al margen. El diputado Guillermo Álvarez, del Partido Socialista había presentado un proyecto

de ley a efectos de destrabar el otorgamiento de las personerías jurídicas a las cooperativas de FUCVAM. El proyecto fue archivado, sin siquiera abrir el debate parlamentario. Esto descalificó totalmente al Parlamento como instancia de debate y negociación y disipó todo tipo de ilusión democrática, profundizando el convencimiento de la necesidad de una acción directa de FUCVAM para la solución del problema. Mientras tanto, el mapa político seguía convulsionado y el tema de la vivienda recobraba notoriedad: las ilusiones concitadas por el retorno a la democracia se iban disipando y los problemas golpeaban cada vez con más dureza a la población.

Julio: mes clave donde se pasa a la ofensiva

Los días del mes de julio pasaban rápidamente. Se realizó una gran Asamblea nacional en la ciudad de Durazno, donde se discutió a fondo la medida de ocupación de tierras. Sin embargo, la Asamblea terminó con un pedido de cuarto intermedio hasta el 23 de julio, lo que postergaba la aplicación de la medida.

Pero alguien se adelantó a los acontecimientos: cuando se estaba en plena Asamblea en la ciudad de Durazno, llegó telefónicamente la noticia que COVITEA, cooperativa de La Teja, había ocupado al amanecer en Montevideo. La Asamblea votó por aclamación la solidaridad con COVITEA, aprobándose que todos los delegados que partían de Durazno visitaran la ocupación.

La tensión durante el viaje fue mucha, ya que no sabíamos en qué condiciones se había ocupado ni en qué terreno. Por otra parte, COVITEA era una cooperativa que se había fundado a fines del 84 y la Federación le había perdido un poco el rumbo. Llegamos ya de noche, nos bajamos de los ómnibus y escuchamos la palabra y las explicaciones de los compañeros ocupantes.

No todos los delegados tenían la misma sensación al llegar. Había algunos que pensaban que los compañeros de COVITEA se habían apresurado, que ésta era la política de los hechos consumados y que arrastraría al conjunto del gremio. Otros en tanto sostenían que la iniciativa había sido correcta y que debía seguirse el ejemplo. Lo real era que la ocupación se había realizado, comenzaban las tensiones y había que afrontarlo.

Recuerdo que al otro día, en la reunión urgente que realizó la Dirección Nacional, la cuestión en debate era si tomar o no esta ocupación como una medida del gremio, ya que no cumplía estrictamente con lo que estábamos discutiendo hasta ese momento. En efecto, se había acordado que se iban a ocupar terrenos fiscales y el ocupado por COVITEA era privado. La situación, entonces, no era nada fácil, por todo el entorno que la rodeaba.

Pero a mi juicio hubo una sabia decisión de la Dirección Nacional, que consistió en ir a discutir directamente en el terreno con los compañeros de COVITEA. Al llegar nos encontramos con el doctor Helios Sarthou, compañero que había asesorado a FUCVAM en tantas luchas, que estaba dando una charla sobre los posibles problemas legales que podían surgir. Discutimos largamente con los compañeros de COVITEA, explicamos una y otra vez que el movimiento resolvería seguramente, en la Asamblea del 23 de julio la ocupación de tierras, pero que los propios grupos habían pedido más tiempo para organizarse en mejor forma y que había que darse esos plazos. Los compañeros entendieron la situación y de allí en más COVITEA quedaría ligada definitivamente al movimiento cooperativo.

La preocupación de la Dirección Nacional era esperar el proceso de maduración que los grupos iban llevando para adoptar la medida. En particular, el adelantamiento de la ocupación por parte de COVITEA de alguna forma facilitó el debate para la Asamblea que se realizó el 23 de julio.

La dificultad estribaba, en el caso de la ocupación de COVITEA, no en la medida de lucha, que se compartía, sino en el carácter del terreno que se había ocupado, que era privado y no permitiría avanzar en lo que interesaba: el debate acerca de una cartera de tierras a nivel nacional, integrada por terrenos fiscales. De todas maneras, la historia se encargaría de resolver este conflicto de un terreno privado, también en el marco de contención del conjunto del gremio.

También nos preocupaba como gremio que el conjunto de las cooperativas entendieran la medida y su porqué, y no sólo los grupos que iban a ocupar. Es que una cosa es el grupo que necesita la tierra y otra es la heterogeneidad de un complejo movimiento social, como lo es el cooperativo, integrado por grupos en distintas fases: habitados, en construcción, en trámite.

Se acercaba la fecha de la Asamblea resolutiva y se hacía indispensable ver el conjunto de riesgos que asumiríamos y la factibilidad de éxito. No podíamos olvidar que se trataba de una medida colectiva que pondría a toda FUCVAM en el ojo de la tormenta. Y una preocupación lógica era la situación de las cooperativas del interior del país: que estas efectivamente comprendieran la medida, no naturalmente por falta de capacidad, sino por la realidad tan distinta que ellas vivían.

Hay que reparar en que cuando se comenzó a hablar de esta medida de lucha, se decía que ella podía ser simbólica y no real, como efectivamente fue. Todos sabíamos que en definitiva nadie nos desalojaría si golpeábamos correctamente, pero esa era justamente la cuestión: elegir adecuadamente el momento y la forma, y que la población comprendiera por qué adoptábamos la medida.

Esta misma iba a marcar la correlación de fuerzas, ya que era un año electoral, donde los costos políticos mucho cuentan, y no sería fácil desocupar a tanta gente. Pero el debate estaba fragmentado, con posiciones a favor y en contra, y por lo tanto tenía capital importancia dar certezas al conjunto de delegados de la Asamblea Nacional.

La Asamblea resolutiva del 23 de julio y la ocupación, al amanecer del 29

La Asamblea se llevó a cabo en el salón comunal de COVIMT 9, en Bulevar Batlle y Ordóñez y Zubiría. El único tema a tratar era la medida a llevar adelante, es decir, la ocupación de tierras fiscales. El clima de la Asamblea era sumamente tenso, sucediéndose en el uso de la palabra más de cuarenta delegados en el transcurso de la Asamblea. Pero una mayoría abrumadora votó afirmativamente la medida.

Importa dejar en claro la trascendencia capital que tendría esta votación para la historia de FUCVAM. Ella sintetizaba un largo trabajo de reconstrucción de los grupos, de un seguimiento exhaustivo de la realidad y una evaluación continua de la situación. Nadie mejor que el tiempo histórico podría dar la necesaria objetividad al análisis y concluir si la estrategia elegida era acertada o no. Pero hoy, más de veinte años después, podemos asegurar sin temor a equivocarnos que este episodio no sólo marcó un jalón importantísimo en la vida de los cooperativistas, sino en el camino del conjunto del movimiento popular.

Exactamente seis días después de la votación se darían las distintas ocupaciones. Definitivamente serían COVIDE, Tacuabé, COVICEVI y Seis de Mayo las cooperativas que pondrían en práctica ese día la medida: COVIDE ocupando un terreno ubicado en la calle Inglaterra y Polonia en la zona del Cerro, en el límite del Parque Vaz Ferreira; Tacuabé en el terreno ubicado en las calles Clemenceau y Cayetano Silva, en la zona del Prado, al fondo del Museo Antropológico, y COVICEVI y Seis de Mayo, terrenos en Felipe Cardozo y Pitágoras.

COVIDE era una cooperativa de raíz gremial, nacida en el Sindicato de Trabajadores del dique nacional. La decisión de la ocupación trajo dificultades en la propia cooperativa, pues había algunos directivos que habían creído en que la solución vendría a través de ciertas dádivas políticas, como lo demuestra el documento que los compañeros que optaron por la ocupación nos hicieron llegar a la Federación. Sería sin duda ésta la ocupación más atacada por el Gobierno, ya que el terreno ocupado, como dijimos, pertenecía al parque Vaz Ferreira, aunque estaba en una zona absolutamente carente de forestación y sin las características mismas de parque. Pero el argumento que estábamos ocupando un parque sería esgrimido de todas formas por el entonces edil García Pintos, del pachequismo, para descargar toda su ofensiva contra nosotros.

Tacuabé, por su parte, era la cooperativa con más años en la Federación. También su terreno sería discutido largamente ya que lindaba con el llamado Parque Indígena, un parque con forestación autóctona, pegado al actual Museo Antropológico, del que tenía la custodia. COVICEVI, a su vez, era una cooperativa que, como Tacuabé, tenía años en FUCVAM, pero también la decisión de ocupar dejó algunos compañeros por el camino.

Finalmente, Seis de Mayo era un grupo absolutamente nuevo, compuesto en su mayoría por hijos de cooperativistas. El terreno ocupado por ella y COVICEVI era sin duda el más difícil de ganar, ya que el mismo día de la ocupación nos enteramos de que había sido otorgado por el Banco Hipotecario del Uruguay a ADACS Srl., corrupta empresa inmobiliaria disfrazada de Instituto de Asistencia Técnica. ADACS era enemiga acérrima de FUCVAM, debido a que todos sus tapujos financieros, encubiertos una y mil veces desde las altas esferas gubernamentales, habían sido denunciados también una y mil veces por la Federación.

Sin duda, esta ocupación fue la más difícil de poder argumentar, ya que ADACS hábilmente había armado para ese predio un grupo de gente también fuertemente necesitada de vivienda, lo que planteaba una lucha de pobres contra pobres. Por ello se sumaría poco después a esta ocupación la cooperativa COVIPASO, a los efectos de fortalecerla. Luego esta cooperativa se desprendería de la ocupación inicial, para ir a ocupar otro terreno.

Ocupación a la luz del día y respuesta del Gobierno

Lo peor de las planificaciones son siempre los imprevistos, los cuales en una lucha de estas características aparecen infaltablemente. Nos habíamos asesorado legalmente a los efectos de estar lo más cubiertos posible desde ese ángulo y apelábamos al llamado *Derecho de Necesidad*, doctrina esta bastante discutida cuando se trata en el sistema de atacar a la propiedad privada. El asesoramiento legal fue dado, una vez más, por el compañero Helios Sarthou.

Por eso sabíamos que no podía haber en la medida aspectos de ilegalidad que se nos pudieran imputar, como violencia, usurpación o clandestinidad.[30] Fue por eso que dimos señales precisas de ocupar a la luz del día y no de noche y hacerlo abiertamente y sin violencia. Éramos conscientes de que se nos podía procesar, pero la apuesta era ganar políticamente.

Así fue que a primera hora de la mañana del 29, los tres terrenos estaban ocupados. La única cooperativa que no ocupó con carpas fue Tacuabé, porque aprovechó la construcción semiderruida que se encontraba en el terreno, que habían relevado previamente y que acondicionaron como el primer salón comunal de las ocupaciones.

Inmediatamente, el directorio del Banco Hipotecario del Uruguay, con el contador Julio Kneit a la cabeza, cesó toda negociación con FUCVAM y solicitó a la otrora Inspección General de Hacienda los libros de la organización, para estudiar judicialmente la medida aprobada en la Asamblea Nacional. Nada irregular encontrarían allí.

Fuimos así tapa de varios diarios y se desató una brutal guerra a través de la prensa contra la medida de las ocupaciones. Esto hizo, como imaginará el lector, que se produjeran una serie de debates en la interna de FUCVAM, que no dejaban de presionar tanto a los ocupantes como a la Dirección, acerca de la justeza o no de la medida. Ese difícil equilibrio político pudo obtenerse gracias al profundo debate, aun en las diferencias, que existió en ese momento.

Me parece interesante rescatar un fragmento de un documento emitido por la Dirección Nacional con fecha 18 de agosto de 1989, titulado «Seguir apostando a los nuevos grupos», en el cual se decía: «Cuando la movilización se genera y ella golpea directamente las estructuras sobre las cuales está cimentada esta sociedad, no solamente se desacomodan los que dominan, sino que también se producen cambios en las organizaciones populares que se embanderan con la propia lucha. Como dirección debemos saber asimilar esos cambios aunque nos cueste reacomodarnos. Un poco de esto está sacudiendo ya no a FUCVAM como Institución, sino al movimiento cooperativo en su conjunto».

Las ocupaciones lograron su objetivo con creces. FUCVAM estuvo durante semanas en los titulares de la prensa y la medida instaló el tema de la vivienda y sobre todo del acceso al suelo urbanizado en la agenda pública. No olvidemos, y es importante volver a destacarlo, que el año 89 era un año electoral, por lo que de alguna manera, la medida de ocupación también se transformó en un interpelador del sistema político.

Las ocupaciones fueron asumidas, y se desarrollaron una serie de medidas de apoyo que despejaron cualquier duda o rechazo que las mismas pudieran haber generado en las zonas donde se produjeron. Es que la estrategia de la

---

30 Regía entonces la vieja versión del Art. 254 del Código Penal, por la cual se castigaba con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría al que «mediante violencia, amenaza, engaño, abuso de confianza o clandestinidad y con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, ocupare parcial o totalmente el inmueble ajeno». Veinte años después, con los votos de todo el Parlamento, incluida la izquierda, este artículo fue modificado, eliminándose el requisito, para la configuración del delito, de existencia de violencia, amenaza, etcétera, e incorporando como agravante que la usurpación se produzca en un balneario. Se transformó así en delincuentes a todos los ocupantes (Ley n.º 18.116). Pese al repudio unánime que concitó esta medida, votada ante la presión de las inmobiliarias, ni el Ejecutivo ni el Parlamento se animaron a derogarla y aún sigue vigente. Otra ley, como la de impunidad, que avergüenza a los uruguayos.

ocupación no sólo implicaba un gran esfuerzo organizativo, sino que sus protagonistas también se preocuparon de sumarse a las actividades barriales y comunitarias que se desarrollaban en las zonas próximas a la ocupación, para que los barrios circundantes sintieran esas luchas como propias y no a los ocupantes como invasores.

Por ello las ocupaciones también fueron centro de un conjunto de actividades culturales y artísticas, al tiempo que se realizaban cursos y talleres de formación. La idea era procurar, de cualquier modo, que la gente se acercara, nos escuchara y entendiera por qué estábamos ahí. Y era primordial que entendieran sobre todo los vecinos de los terrenos.

La creación de la Cartera de Tierras en Montevideo

A fines del año de las ocupaciones, 1989, se produjo un hecho político sin antecedentes en Uruguay: por primera vez en la historia nacional la izquierda ganó una elección municipal, en este caso nada menos que en la capital. La magnitud de este hecho contribuyó a dar un final feliz a la importantísima lucha por la tierra desarrollada por FUCVAM en ese año. El intendente de Montevideo, luego Presidente de la República, doctor Tabaré Vázquez, en su acto de asunción, se comprometió públicamente a crear la Cartera de Tierras para el departamento de Montevideo y pocos meses después la cartera fue realidad y los terrenos municipales que habían sido ocupados fueron los primeros otorgados a cooperativas.

Sin duda alguna, fueron las cooperativas de vivienda las que pusieron el tema en debate y fue muy oportuno el momento elegido para llevar adelante las medidas de lucha. No todo fue color de rosa, sin embargo: la instrumentación administrativa de la cartera de tierras fue todo un proceso de aprendizaje en el difícil laberinto burocrático de la intendencia. Pero ese proceso se dio con participación popular (en particular de FUCVAM) y a finales del año 1997 eran más de setenta grupos cooperativos los beneficiados con dicha conquista. Y en particular, tanto COVIDE como Tacuabé hoy muestran orgullosas sus viviendas, construidas en los terrenos ocupados otrora, al igual que COVIPASO. Por su parte COVICEVI y Seis de Mayo también fueron beneficiadas con terrenos, aunque en otras zonas y no donde ocuparon, pero eso es parte de otra historia.

Aún quedaba otro desafío, tanto o más importante: extender el sistema de carteras de tierras a las intendencias del interior y complementarlo con una cartera nacional. Después de dos décadas, se ha avanzado mucho también en esa meta, pero todavía queda mucho por hacer. Y aun la cartera de Montevideo, madura ya de esa misma edad, requiere permanentemente negociar y empujar para que se incorporen más terrenos, para que se los dote de servicios, para que mejoren las condiciones de otorgamiento. Pero seguimos avanzando…

La historia que acabamos de analizar, comenzada en los albores de los setenta y culminada al nacer los noventa, muestra cómo una organización popular dio un paso enorme en el logro de sus objetivos, combinando acertadamente cuatro herramientas fundamentales: la *denuncia*, la *propuesta*, el *diálogo* y la *lucha*.

Se comenzó poniendo sobre la mesa el problema del acceso a la tierra, mal endémico para las clases populares uruguayas, pero puesto en evidencia de manera impactante con la creación y consolidación del cooperativismo de vivienda; inmediatamente vinieron las propuestas, múltiples y articuladas, pero embanderadas en la reivindicación central de la intervención del Estado a través de las carteras de tierras públicas. A partir de ahí se dio un largo proceso de diálogo, dificultado enormemente y por momentos interrumpido por la dictadura, y finalmente se llega a la necesidad de emplear una herramienta más fuerte, que pusiera en cuestión el sistema mismo, y es ahí que se dan las ocupaciones, no como solución al problema, sino como arma de lucha para conquistar esa solución.

No se trata de una receta para otras situaciones pero sí de un ejemplo de una estrategia que complementó adecuadamente diferentes acciones, que mostró paciencia cuando había que tenerla y decisión cuando era necesaria, y que finalmente fue exitosa.

Pero el saldo de las luchas del 89 marcó no sólo logros importantísimos desde el punto de vista político sino que, además, ellos se vieron acompañados por una serie de cambios a la interna del propio movimiento cooperativista, enfrentado a dar respuestas a nuevos problemas, producto fundamentalmente de la ofensiva neoliberal que realizó grandes estragos socioeconómicos en la clase obrera tradicional.

La historia de FUCVAM ya no será la misma a partir de entonces: sus actores cambiarán, se definirán con precisión los objetivos, éstos se harán más generales y abarcativos, y se comprenderá la necesidad de tomar la iniciativa y usar las más diferentes herramientas, al servicio de una estrategia clara y con metas consensuadas en el movimiento. Y se hará carne, más que nunca que, como dijo Artigas ante la deserción de sus presuntos aliados, «nada tenemos que esperar sino de nosotros mismos».

La misma lucha, diferentes métodos, distintos resultados

Finalicemos con una mirada retrospectiva y de conjunto sobre estos episodios. En Uruguay hasta los años sesenta el problema del acceso a la tierra era limitado y se circunscribía a las familias que venían del interior en busca de trabajo y se asentaban precariamente hasta consolidar su situación. Para las familias con un ingreso estable existía una oferta razonable de tierra urbanizada, pagadera en pequeñas cuotas mensuales.

Había además otra categoría de gente excluida de la formalidad (que en aquella época algunos llamaban despectivamente «marginales») cuya situación de precariedad era permanente, dado que su problema era de pobreza estructural, y esa gente eran los habitantes de los asentamientos de peores condiciones que ellos mismos denominaban, irónicamente, cantegriles, aludiendo al complejo residencial para clases pudientes de Punta del Este. Pero su peso cuantitativo era reducido.

Sin embargo, con la crisis de los sesenta y las posteriores duras medidas de ajuste, se produjo una pauperización de la clase trabajadora y aun de los sectores medios, que los obligó a buscar soluciones habitacionales de informalidad,

porque las regulares estaban totalmente fuera de su alcance. En la desesperación por hallar una solución, esas familias se organizaban para invadir un terreno, luego venían otras y así se formaban los *asentamientos irregulares*.

Había una cierta coordinación y un apoyo mutuo para levantar los humildes ranchitos, pero la organización era débil y eso limitaba su capacidad y sus posibilidades de incidencia. Los terrenos que se ocupaban, por otra parte, eran terrenos de poco valor, que los propietarios no pondrían demasiado interés en reclamar: bordes de los arroyos, debajo de líneas eléctricas, zonas bajas, y en muchos casos tierra fiscal. Así fue que se desarrolló una lucha heroica por cierto, pero en la mayoría de los casos presa del clientelismo político y generando además un mercado informal de compra y venta de tierras del que sacaban partido los intermediarios de siempre y que volvía a perjudicar a los mismos ocupantes.

Hacia fines de los ochenta estas ocupaciones se hicieron muy numerosas, como consecuencia del precio de los alquileres, la falta de crédito y la inaccesibilidad de la tierra urbanizada que volvían esa solución la única posible.

La ocupación de tierras impulsada por FUCVAM corresponde al mismo período, pero sus características eran absolutamente distintas. Como ya dijimos, se trataba de un medio y no de un fin, era parte de una estrategia para impulsar una plataforma de lucha, que tenía como eje central la *estructuración de una cartera de tierras a nivel nacional* a efectos que se contemplara el otorgamiento de tierras para la posterior construcción de las viviendas.

Con el paso de los años los saldos arrojados por ambas acciones: la espontánea o muy poco organizada, llevada por la necesidad inmediata, y la organizada, también fruto de la necesidad, pero parte de una estrategia, fueron absolutamente distintos. Los asentamientos irregulares hasta el día de hoy siguen luchando para la llamada regularización de sus tierras, la dotación de servicios, etcétera. El cooperativismo de vivienda en cambio alcanzó al menos parcialmente su objetivo, ya que se estructuró una cartera de tierras, aunque inicialmente sólo a nivel del municipio de Montevideo, el departamento que concentra prácticamente la mitad de la población del país.

Al influjo de esa lucha y de ese ejemplo, otros municipios con el paso del tiempo también crearon sus carteras y hoy hay también una cartera nacional incipiente. La batalla del 89, punto culminante de un proceso de muchos años, permitió que a la fecha decenas de grupos cooperativos hayan obtenido tierras con servicios, ya que era tema *central* del reclamo que no cualquier tierra se aceptaría.

Seguramente los resultados de la lucha de unos y otros hubieran sido mayores y mejores, si ambos se hubieran unido. Pero eso no era fácil, porque también la táctica era distinta: mientras unos ocupaban para habitar inmediatamente, otros ocupaban para desarrollar un trabajo político frente al tema que a ambos aquejaba. Hoy en Uruguay ya nadie discute —fuera de los derechistas recalcitrantes— la necesidad de que el país cuente con una cartera de tierras para vivienda, o sea que además del logro en Montevideo y los posteriores, se pudo instalar en el debate público el tema que nos interesa.

Llegados a este punto vale la pena señalar algunas características de la acción llevada adelante por FUCVAM que, a nuestro entender, fueron las de-

terminantes de su éxito, y que no se daban, o se daban mínimamente en las otras ocupaciones:

1. La ocupación de los cooperativistas tenía un claro objetivo estratégico.
2. Se contaba con una organización social que la respaldaba con toda su infraestructura y experiencia de años.
3. La capacitación ideológica de los propios ocupantes, en el caso de FUCVAM, fue fundamental, porque los ocupantes sabían *para qué* se ocupaba.
4. Se contó con el apoyo, la disciplina y el trabajo de la organización.
5. Se sabía que el problema de la tierra iba mucho más allá que la urgencia inmediata y que era una batalla que se ganaría a largo plazo.

Por lo tanto una primera conclusión tiene que ver con la importancia de que la lucha por la vivienda en general cuente con organizaciones que la lleven adelante y sean capaces de hacer la síntesis política de sus propias experiencias. Es decir: no alcanza para resolver la cuestión con satisfacer la necesidad inmediata, sino que hay que atacar el problema en tanto la conquista sea estratégica; de lo contrario no se avanza o por lo menos no se avanza lo suficiente.

De alguna forma estábamos frente a dos formas de lucha muy similares pero diferentes en su carácter político. Abordar el tema del suelo con propuestas claras y comprendiendo su trasfondo es uno de los aspectos capitales que hace avanzar realmente en la problemática de la vivienda popular. Nadie puede dudar ni discutir las mil y una luchas que la gente dio y seguirá dando en definitiva por *un lugar para vivir,* que en última instancia es lo que está vedado por el sistema. El problema es que la premura, la urgencia lógica y objetiva, llevan a que de alguna forma en algunos casos sea el corto plazo lo que prevalezca en la acción de las masas a la hora de atacar el problema y entonces no se llega muy lejos: se resuelve, o no, el problema puntual, pero no se trasciende, no se avanza en la globalidad de la lucha.

Es responsabilidad de todos quienes actuamos en el campo de la vivienda popular analizar las distintas experiencias llevadas a cabo hasta el momento y sacar las mejores conclusiones para que esas acciones, que tanto cuestan, den los mejores resultados. Las tomas e invasiones, por heroicas que sean —y lo son mucho— no apuntan a mi juicio a resolver el problema en su globalidad; es más: la mayoría de las veces los compañeros que asumen la medida se ven sometidos a un desgaste que termina generando problemas internos en los grupos, problemas que pueden destruir las comunidades.

Cuando desde las distintas organizaciones del campo popular se resuelve asumir como medida de lucha la toma de tierras, ella no debe ser un fin en sí misma. La batalla del suelo urbano es —como toda la problemática de la vivienda— esencialmente política, y por ende como tal debe asumirse. Me refiero a que la acción política no debe ir *detrás* de la medida de lucha sino exactamente al revés, y estoy hablando de acción política, no de cuestiones partidarias.

Creemos que a esta altura, los ejemplos que hemos expuesto y otros, desarrollados en otros países, muestran que es posible lograr mejores resultados en la medida que estemos dispuestos a encarar el abordaje del problema organizados y con una táctica y una estrategia correctamente analizadas.

Historias del camino

Gustavo González

La historia de la lucha por la tierra de las cooperativas se nutre de negociaciones, reuniones, declaraciones, marchas, vigilias, ¡cuánta cosa hay que hacer para que se cumpla un derecho! Pero se nutre también de pequeños episodios, que no integrarán la Historia con mayúsculas pero sí los mejores recuerdos personales y colectivos de quienes las vivieron y que son los que construyen en definitiva la historia mayor.

Por eso me parece importante compartir con el lector una serie de estas anécdotas vividas, de las tantas que podrían contarse, que tienen que ver con el desarrollo de las luchas por la tierra urbana en nuestro país. Son esas cosas que a mi juicio demuestran que esa lucha no es color de rosa, que está plagada de heroísmo, pero también de contradicciones. Y que de la mejor resolución de éstas es que logramos avanzar.

Los lectores disculparán que las narre en primera persona: es que son todas historias que viví directamente y no podría relatarlas como si las hubiera mirado de afuera. Y también son casi todas de las cooperativas, donde he militado buena parte de mi vida. Las he ordenado cronológicamente, que no es como han venido a mi memoria, pero que quizá sea la forma más fácil para que el lector las siga.

1989

COVIDE y la ocupación del parque Vaz Ferreira

Entre los trabajadores del dique nacional, nació la cooperativa COVIDE, que fue una de las que decidieron la ocupación de tierras en julio del año 89. Sin duda entre las ocupaciones ésta fue una de las más atacadas, en particular por el edil pachequista Daniel García Pintos, que realizó toda una cruzada propagandística contra la misma, acusando a los cooperativistas de dejar a la gente del barrio sin un lugar de esparcimiento.

El elemento central de la denuncia era que habían ocupado un parque municipal, el Vaz Ferreira, en el barrio del Cerro de Montevideo. En realidad dicho parque jamás había sido cuidado por las autoridades, y el terreno ocupado estaba en su borde, en una zona sin forestación ni equipamiento alguno y que sólo se usaba como potrero por los chiquilines para jugar al fútbol.

Pero ahora todo servía contra la ocupación. Por otra parte, la asamblea de la cooperativa, cuando decidió ocupar, había estado dividida y algunos socios se retiraron de la misma, disconformes con la resolución mayoritaria. Luego

supimos que había «promesas» de algún edil oficialista que les aseguraba que les iban a entregar sin problemas el terreno… pero si no ocupaban.

Aparentemente, parte de los disidentes había filtrado sus críticas a la prensa y García Pintos no sólo se hizo eco de esas informaciones, sino que además se encargó de generar una intensa propaganda en contra de COVIDE y FUCVAM.

Una mañana, en esos días, estábamos en FUCVAM, y recibimos la llamada de los compañeros de COVIDE para informarnos de que estaban deteniendo a los ocupantes en la seccional de Policía del Cerro. Allá fuimos con Walter Russo, también dirigente de FUCVAM en aquel período, no sin antes llamar al doctor Helios Sarthou, el abogado que siempre nos respaldaba, a efectos de que nos apoyara y, si era necesario, defendiera.

Llegamos a la seccional sólo Russo y yo, a preguntar qué pasaba con los compañeros, ya que habíamos acordado con Sarthou que él llegaría un poco más tarde. Y ahí nos enteramos de que estaban citando a cada uno de los socios de COVIDE y que cuando llegaban marchaban presos para pasar a juez.

La dirección de FUCVAM había aconsejado a los compañeros que no concurrieran si eran citados porque no existían garantías, pero los compañeros quisieron ir, y así les fue. Cuando supimos esto, pedimos hablar con el comisario y le explicamos que debía dejar salir a los compañeros porque los responsables de la ocupación éramos nosotros, los dirigentes de FUCVAM. Y, aunque parezca mentira, lo convencimos: el comisario accedió al pedido, hablamos en los calabozos con los compañeros, les explicamos cómo estaba la cosa y acordamos que ellos se fueran, quedando detenidos en la seccional Russo y yo.

Como a la hora de estar allí oímos los gritos de Sarthou, discutiendo acaloradamente con el comisario, increpándole cómo era posible que tuviera presos a los dirigentes de FUCVAM, en plena democracia, tratándose de una organización legal que no hacía otra cosa que adoptar una medida de lucha. El comisario arrugó ante los argumentos y amenazas de denuncia de Sarthou y nos liberó, hasta pidiendo disculpas, pero dejándonos una citación para ir al juzgado.

Al otro día concurrimos al juzgado defendidos por Sarthou quien hizo trizas con claros argumentos todas las acusaciones e hizo inviable que nos juzgaran, como quería la derecha, por violencia, usurpación y clandestinidad.

Sarthou fue para FUCVAM y las ocupaciones mucho más que un abogado. Fue quien nos enseñó a combatir también en términos legales, porque él siempre fue de los abogados que entre el derecho burgués y la justicia, siempre, sin titubeos, optó por ésta.

La canción de las ocupaciones

En las ocupaciones de tierras del año 89, no sólo hay que recordar la lucha, sino que también la memoria debe guardar todo lo que allí se desarrolló, más allá de la propia medida de lucha. Y una de las cosas que recuerdo con cariño es que los ocupantes, al mejor estilo de las murgas, compusieron una canción a partir de la música y letra de la popular «A desalambrar» de Daniel Viglietti de los años sesenta.

El estribillo en vez de decir «a desalambrar, a desalambrar» cantaba: «vamos a ocupar, vamos a ocupar» y nombraba también al final a todas las cooperativas ocupantes.

Un poco de plagio, es verdad, pero estoy seguro, por conocer a Viglietti, que jamás se enojaría por una cosa así: porque era otra forma de apropiarse de la canción y porque siempre fue de los músicos que creyó que, como decía el poeta español Gabriel Celaya, «la poesía es un arma cargada de futuro».

1991

La historia del terreno del barrio Lena-Duarte

El terreno en el cual hoy están construidas las cinco cooperativas del barrio Rubén Lena-León Duarte (hermoso homenaje de los cooperativistas a un gran poeta popular y a otro grande, éste luchador sindical y político), tiene una larga historia. En el año 89, como ya hemos visto, FUCVAM decidió impulsar la lucha por la tierra y aprobó en Asamblea Nacional ocupar una serie de terrenos en la ciudad de Montevideo, uno de ellos ubicado en las calles Felipe Cardozo y Pitágoras, casi pegado a la Zona 1 del Complejo José Pedro Varela, histórica realización del Movimiento. Fueron en primera instancia dos cooperativas las que ocuparon dicho terreno: COVICEVI (Cooperativa de vivienda Cerrito de la Victoria) y la cooperativa Seis de Mayo, de la que hablaremos nuevamente más adelante.

La ocupación de este predio fue una de las más complicadas, porque era del Banco Hipotecario y luego de instalarnos allí, nos enteramos de que ese terreno estaba otorgado a otras cooperativas, en este caso de propietarios, que no estaban afiliadas a FUCVAM y habían sido impulsadas por ADACS, la inmobiliaria del tristemente famoso Julián Pereira, que desde el período de la dictadura tenía fuertes negocios turbios con el directorio del Banco de esa época (y también con algunos directores posteriores).

La situación hacía muy difícil mantener la ocupación, ya que los socios de las cooperativas de Julián Pereira comenzaron a denunciarnos por la prensa, alegando que FUCVAM había ocupado terrenos de otros trabajadores. De todos modos la ocupación se mantuvo, porque el objetivo era denunciar la situación de falta de terrenos, y al llegar a la intendencia Tabaré Vázquez y crearse la cartera de tierras municipal, se encendió un rayo de esperanza, porque se comenzaron a otorgar terrenos a FUCVAM y por ende a las cooperativas: en primera instancia a las ocupantes.

Apareció entonces como una alternativa otorgar a FUCVAM un gran terreno municipal en la calle Roldós y Pons, a pocas cuadras del Cilindro Municipal. Pero, como siempre algún problema aparecía, esta vez fue que el Regimiento de Blandengues, una dependencia del Ejército, alegó que el predio era de ellos.

De todas formas la Intendencia tenía claro que el terreno era municipal y mantenía el otorgamiento si las cooperativas lo aceptaban. Hablamos entonces con las y los compañeros de COVICEVI y Seis de Mayo y les planteamos la situación y los problemas que tenía, pero eso no fue obstáculo para que aceptaran el terreno y trasladarse de la ocupación hacia el mismo.

Pero para evitar complicaciones, la Intendencia nos había pedido que les diéramos tiempo para negociar y así lo acordamos. Sin embargo, una mañana, estando en la fábrica donde trabajaba (recuerdo que era un sábado y ya pensaba que esa semana no iba a pasar nada más), recibí la llamada telefónica

de las cooperativas ocupantes, que aún seguían en Felipe Cardozo: habían citado allí una asamblea urgente y necesitaban mi presencia como secretario general de FUCVAM, porque iban a discutir qué hacer, habiendo mociones de trasladarse inmediatamente a Roldós y Pons. Así que pedí el permiso correspondiente en el trabajo y allá marché a la asamblea.

El ambiente estaba caldeado: los compañeros no querían esperar más y ya tenían prontos los camiones para ir al nuevo terreno. Traté de persuadirlos de que podíamos tener problemas, pero fue en vano y lo entendí: las tensiones que se viven en una ocupación son muy fuertes y querían ir a la nueva «tierra prometida» para empezar allí una nueva etapa. Recuerdo también que a la asamblea habían ido los siempre solidarios compañeros de COVITEA, otra de las cooperativas ocupantes, para acompañar.

Cuando llegamos al terreno, obviamente estaba alambrado y nos miraba con sorna una gran portera con candado. Nos paramos frente al candado e hicimos lo que había que hacer, dado que el candado lo había puesto quien no tenía derecho a impedirnos el paso: nosotros íbamos con autorización del dueño del terreno, que era la Intendencia.

Las familias pasaron entonces al terreno y comenzaron a instalarse, luego de las consabidas fotografías y exteriorizaciones de júbilo. Pero no habían transcurrido veinte minutos cuando llegó un oficial de Blandengues con cuatro soldados, quien nos dijo que tenían orden de desalojarnos. Le explicamos que teníamos la adjudicación de la Intendencia, que era la dueña del terreno y que nos había autorizado su custodia, pero nos contestó que él no tenía esa información y nos llevó presos a Julio, compañero de COVICEVI, y a mí, pero aceptando que a la gente no la desalojarían hasta que se aclarara la situación.

Ya dentro del cuartel quedamos incomunicados y recién como a las dos horas nos vinieron a buscar dos guardias y al salir de donde estábamos nos esperaba nuestro infaltable abogado, Helios Sarthou, quien aclaró la situación y consiguió que nos dejaran en libertad.

Los lectores notarán que Sarthou aparece una y otra vez en estos relatos: es que este formidable compañero estuvo siempre junto a nosotros y jamás dejó de acudir a apoyarnos, fuera la hora que fuere y el día que fuere: era nuestro ángel guardián para sacarnos de todos los líos. La Federación le ha agradecido muchas veces su colaboración pero quizá todavía no tengamos una medida justa de la importancia que tuvo el apoyo solidario de este hombre, que hacía —y hace— de la abogacía una militancia.

Volviendo a nuestra historia, lo real es que las familias se pudieron quedar ocupando el terreno, pero la situación se hacía cada vez más insostenible, ya que el Gobierno central trancaba todo y los milicos presionaban para quedarse con el terreno para pastar sus caballos.

La Intendencia no podía destrabar el tema con la celeridad que se requería, pese a los esfuerzos que hacía. Me acuerdo en particular de las gestiones de la entonces directora de Arquitectura y Urbanismo, la arquitecta Mercedes Brum, que más de una vez no dudó en ir ella misma al cuartel para hablar con el coronel correspondiente y poner los puntos sobre las íes.

En ese momento apareció una nueva alternativa para las cooperativas ocupantes: el otorgamiento de dos nuevos terrenos si dejaban el de Roldós y Pons,

hasta que se resolviera la situación, que era muy complicada (no hay que olvidar que el Gobierno central, blanquicolorado, presionaba en todo lo que podía al gobierno municipal, desde hacía muy poco en manos del Frente Amplio).

Así fue, porque todos entendimos que era la mejor salida para poder seguir peleando por el terreno del Cilindro sin las escaramuzas diarias que se daban por el hostigamiento de los milicos a los ocupantes. Y allá marcharon COVICEVI a su nuevo terreno, en Tacna y Belarmino, cerca de allí, y la Seis de Mayo, bastante más lejos, en Colón, pegaditos al llamado Parque de La Francesa. Digamos de paso que hoy ambas cooperativas ya construyeron sus viviendas y viven en ellas hace unos cuantos años.

Pero la historia no terminó allí, porque con el tiempo las negociaciones dieron sus frutos y pudo conquistarse definitivamente el terreno del Cilindro para la cartera de tierras, finalizaron los hostigamientos, y el predio fue adjudicado a las cooperativas de FUCVAM: COVIAMISTAD, COVICO II, COVIADEOM, COVIOSE IV y COVIADEOM 94. Estas también obtuvieron sus créditos y construyeron sus viviendas, que acumulan muchas historias en sus paredes, vividas por ellos y por otros, pero todos de la gran familia cooperativa. Y fueron estos grupos los que, luego de mucho discutir si «Rubén Lena» o «León Duarte», le pusieron a su barrio el nombre «Lena-Duarte».

Como habrán apreciado, fue una larga historia, de lucha, de tensiones, de alegrías y tristezas, de momentos duros y de los otros, pero que demostró una vez más que nada se logra si se bajan los brazos y que la lucha siempre paga. Por eso jamás debemos olvidar la historia, porque ella nos permite conocer con certeza nuestra identidad. Personalmente me alegro mucho haberlo vivido y poderlo contar, porque es la historia de hombres y mujeres que dieron mucho de sí, para mejorar sus vidas, pero también para abrir caminos para otros y para que el conjunto del Movimiento siguiera avanzando.

COVIFU, la cooperativa que surgió de las aguas

Una tarde sumamente lluviosa nos avisan que se estaban inundando los ranchitos de varias de las familias que vivían al costado del arroyo Pantanoso, en la salida al Cerro. Hasta allí llegamos con un compañero de la Federación para ver qué se podía hacer.

El cuadro era más que deprimente: niños que lloraban, viejos que se resistían a salir de los ranchos y el agua que entraba a borbotones. Al final los convencimos de que ya no había más nada para hacer, puesto que la lluvia seguía y sin miras de parar, y el esperar de nada serviría: había que buscar una solución ya, que al menos los protegiera.

En medio del desorden y la desesperación se nos ocurrió llamar a COVICENOVA (Cooperativa de vivienda Cerro Norte Vanguardia) que quedaba cerca de allí, a ver qué mano podían darnos. Nos atendió la compañera Zulma Cardozo y como no podía ser de otra manera nos abrieron las puertas del salón comunal y allí durante dos días se hospedaron todas las familias que darían lugar luego a la conformación de la actual cooperativa COVIFU (Cooperativa de vivienda Fuerza Unida). Como si hubieran sentido que esa solidaridad que recibieron sin dudarlo, debía ser la semilla de su propio esfuerzo solidario.

A partir de ahí empezó la lucha por la tierra. El primer terreno que consiguieron que la Intendencia les otorgara estaba en el mismo barrio del Cerro, pero sucedió que era la cancha de fútbol de un equipo de la zona y hubo una negativa rotunda de los vecinos a que se otorgara ese lugar para viviendas.

Al final la tierra prometida apareció en la intersección de Camino Mendoza y Teniente Rinaldi, prácticamente en la otra punta de la ciudad. Hoy, luego de años, COVIFU luce con orgullo sus viviendas en dicho terreno. Pasó la inundación, pero siempre nos quedará en el recuerdo la solidaridad de COVICENOVA: la enseñanza para todos es que la dificultad de una cooperativa, es la de *mi* cooperativa; la necesidad de un hermano, es la mía. La solidaridad no es para hacer discursos, sino para ejercerla en la práctica.

La ocupación de Agronomía

Cuando varias cooperativas ocuparon el terreno propiedad de la Facultad de Agronomía, como siempre que se producen las tomas de tierras, arreciaron los artículos de prensa contra FUCVAM y la medida de lucha.

A eso estábamos acostumbrados y sabíamos como enfrentarlo. Pero un aspecto que no habíamos tomado en cuenta era que una de las cooperativas que había ocupado el terreno, COVIFA, estaba integrada mayoritariamente por trabajadores de la propia Facultad. Esto ocasionó la apertura de sumarios para los compañeros que allí trabajaban, lo que podía hacer que perdieran sus empleos.

Inmediatamente comenzamos las negociaciones para buscar una solución que, defendiendo la medida, no perjudicara a los compañeros. La reunión que tuvimos con el Rector de la Universidad, que en ese tiempo era el ingeniero Jorge Brovetto, no fue nada halagüeña. Su mayor preocupación era que el Decano de la Facultad, ingeniero agrónomo Álvaro Díaz Maynard, estaba sumamente ofuscado por la situación, ya que la Facultad estaba en tratativas para negociar el predio y la ocupación frustraba esas expectativas. En consecuencia, se sentía obligado a tomar medidas.

En conocimiento de esto, nos reunirnos con un gran compañero, el diputado Guillermo Chifflet, otro de nuestros apoyos permanentes. Cuando le explicamos a Chifflet el problema, se mostró sorprendido, porque el ahora Decano había sido su compañero de movilizaciones, en los tiempos de estudiantes, y Guillermo pensaba que no era posible que tuviera tan mala memoria.

Se ofreció por ello a pedir una audiencia al decano y colaborar para discutir con él la situación y buscar una salida. Así fue que a la semana se nos había concedido la entrevista. Cuando nos reunimos, primeramente Díaz hizo una serie de planteos realmente descalificantes contra la ocupación, pero a medida que Chifflet tomó la batuta, comenzó a argumentar y a hacer mención a los viejos tiempos, el decano se fue ablandando y entendiendo los múltiples aspectos que involucraba el problema y que él inicialmente estaba mirando sólo desde su ángulo de interés. Eso nos dio la pauta de que, aparte de la capacidad de convencimiento de Chifflet, había sido muy importante tener testigos de los viejos tiempos, esos que algunos desean olvidar cuando llegan a cargos «importantes».

Se consiguió entonces hacer un compás de espera y evitamos el desalojo, hasta que se abrió la posibilidad de compra del terreno por parte del Ministerio

de Vivienda, que era lo que querían los compañeros para poder construir sus casas, y también lo que quería el Decano, porque con esos rubros podría comprar un nuevo predio, más funcional, para reubicar la chacra experimental de la Facultad.

Esta es entonces la historia del terreno donde doce cooperativas levantaron seiscientas viviendas, proyecto felizmente hoy ya culminado. Que empezó con dificultades, con aquel episodio del terreno, siguió con otros desafíos, por una cantidad de motivos, y nunca dejó de tener algún problema, pero que finalmente logró el objetivo buscado.

1992

COVIITU 78, un parto en la vereda

Una mañana como tantas iba caminando por la calle Ituzaingó y advertí una cantidad de familias con niños pequeños con sus pocas pertenencias: algunos armarios viejos, unas camitas y ropa, en una de las veredas. Me acerqué a preguntar qué les pasaba, aunque la contestación era obvia.

Los acababan de desalojar de la pensión en que vivían, ahí mismo, no tenían adónde ir y no sabían qué hacer. Pagaban sus diarias puntualmente, pero el arrendatario de la casa, que les subalquilaba, no hacía lo mismo, quedándose con todo el dinero para él. El propietario había dado el desalojo y los que pagaban el plato roto, eran los únicos que no tenían ninguna culpa. La calle, y para colmo, con pila de gurises.

Nos pusimos a conversar, barajando diferentes alternativas y decidimos ver qué apoyo podía darnos la Intendencia. Recurrí al compañero Benjamín Nahoum, que en ese momento era asesor de la primera intendencia frenteamplista en el tema de la vivienda, planteándole el problema. La contestación fue clara: no tenemos ningún lugar donde realojarlos, los hogares de emergencia están llenos, pero pensemos: algo vamos a hacer.

Lo primero que nos propusieron fue realojar provisoriamente en algún lado a las madres con niños pequeños, para evitar que estos sufrieran el frío que ya comenzaba a apretar. Pero los ocupantes no aceptaron: tenían clarísimo que su fuerza estaba en su situación, que eran un problema a solucionar mientras estuvieran en la vereda y que dejarían de serlo en cuanto salieran de allí. Por eso estaban dispuestos a sostenerse en ese improvisado tolderío de chapas y cartones, hasta que hubiera una salida definitiva.

Y a los pocos días apareció esa solución: la Intendencia otorgaba a la cooperativa un terreno en el barrio Bella Italia, con el compromiso que el grupo se constituyera como cooperativa para construir sus viviendas. Allí levantarían un albergue provisorio, mientras se tramitaba y conseguía el financiamiento, pero mientras tanto tendrían una solución, aunque fuera precaria.

Recuerdo que una tarde de lluvia torrencial llegamos con las familias a instalarlas en el terreno. FUCVAM las apoyaba para ayudarlas a solucionar las primeras dificultades y por si aparecía algún problema. Y sí que apareció. Se armó terrible lío con los vecinos de la zona, que indignados nos decían que «no querían cantegriles». Era toda gente que tenía su vivienda, algunos eran comerciantes, pero de solidaridad… poco. Y además jugaba la descon-

fianza que siempre se tiene por lo no conocido y la mitología oscura que existe sobre los pobres y sus costumbres.

Para colmo, el tema fue tomado por la oposición para sacarle rédito político. Incluso juntaron firmas para revocar el decreto de la Junta Departamental que otorgaba el terreno a la cooperativa.

La lucha fue ardua, pero con el apoyo de todos pudimos convencer a la mayoría de los vecinos que la gente que iba a vivir allí era gente de trabajo y la oposición cesó o al menos disminuyó. La cooperativa, ya constituida, consiguió el apoyo del instituto COVIMA para asesorarlos y la Intendencia logró que el Ministerio de Vivienda los incluyera en un proyecto piloto de viviendas para sectores de muy bajos ingresos, que por entonces se implementaba.

La obra no duró tanto tiempo y finalmente las familias lograron construir sus casitas, donde hoy siguen estando: no han desaparecido todos los problemas, el tema del trabajo sigue siendo un escollo, pero por lo menos ya no duermen bajo las estrellas y se han integrado al barrio.

Y puede parecer increíble, pero en honor a la pensión y el desalojo, que terminó dándoles la solución de vivienda (porque la pensión tampoco lo era), a la cooperativa la bautizaron COVIITU. 78 (Cooperativa de vivienda Ituzaingó 78), porque la pensión quedaba en Ituzaingó 1178.

COVI Seis de Mayo y su periplo hasta la cancha de El Lucho

Cada cooperativa, una historia; cada terreno conquistado, un sufrimiento, y vueltas y vueltas para tener apenas un lugar donde vivir. La cooperativa Seis de Mayo no podía ser la excepción.

Había sido una de las ocupantes del año 89, pero como ese terreno no pudo ser, fueron trasladados a otro, también municipal, en la calle Roldós y Pons, en el Cerrito de la Victoria, que tampoco pudo ser en primera instancia, hasta que al final llegaron a la tierra prometida, y ella estaba en el denominado «Parque de la Francesa», en el barrio de Colón.

Recuerdo que acordamos un domingo por la mañana ir a tomar posesión del terreno. Al llegar al lugar junto a las familias de la cooperativa, nos encontramos con que en el terreno había una gran cancha de fútbol, con una enorme portera en su frente que no nos permitía la entrada.

Estando allí, advertimos que al costado de la cancha existía una casa modesta pero grande, de donde salió un señor ya entrado en años, a preguntarnos qué deseábamos. Al explicarle que veníamos a tomar posesión de un terreno municipal, adjudicado a la cooperativa para construir sus viviendas, el señor, extrañadísimo, nos dijo que debía haber un error porque el terreno pertenecía al club «El Lucho», a quien le había sido donado, hacía muchos años, por el ex presidente de la República Luis Batlle. Nuestro interlocutor era nada menos que el canchero de El Lucho.

Se imaginará el lector la desilusión de nuestra gente, que veía esfumarse una vez más —la tercera— sus esperanzas. Entonces, luego de conversar un rato, se nos ocurrió preguntarle al canchero si tenía algún documento que acreditara la donación de la que hablaba. Muy seguro nos contestó que sí, que el presidente del club, que vivía a cinco cuadras, tenía toda la documentación: el otorgamiento de la posesión y la personería jurídica del club.

Y allá fuimos, más por no dejar ningún cabo suelto que otra cosa. Pero cuando llegamos a la casa que nos habían indicado nos encontramos con una pareja ya madura, que nos hizo pasar y nos contó la verdadera historia. El terreno en principio había sido de propiedad de la familia Mailhos, dueña de grandes fábricas de cigarrillos en Uruguay, y por deudas con la Intendencia, en la época que la gobernaban los colorados, había pasado al dominio de la comuna. Luis Batlle, con su clásico estilo entre populista y politiquero, se lo había otorgado sin más trámites a una barra de muchachos de Colón, pero todo había sido informal.

No había por lo tanto nada legal para respaldar la adjudicación al club, y la Intendencia tenía todo el derecho de recuperar el terreno y otorgarlo a la cooperativa. Cuando volvimos a decírselo al canchero, la bronca fue grande y lo real es que ese día no pudimos entrar al terreno.

Hubo que hacer más trámites y dar más idas y venidas en la Intendencia, hasta que al final el terreno pasó a la cooperativa y al señor canchero se le ofreció la posibilidad de que se integrara a la misma, lo que si mal no recuerdo en primera instancia aceptó. Pasados los años y siendo hoy ya una realidad la cooperativa, con sus casas ya construidas en aquel terreno que un día fue cancha de fútbol, nunca más supe qué aconteció con el canchero y si finalmente se integró o no a la cooperativa.

A la luz de la vela… el nacimiento de COVIBLAP

«¿Sabe? No nos conectan la luz porque dicen que somos marginados. Así me dijeron en UTE.» Con estas palabras sentenció Ramona, la cruda realidad que vivían desde hacía muchos años las familias que ocupaban las tierras del viejo Frigorífico CORFRISA, en la ciudad de Las Piedras.

Pero esas duras y frías palabras del funcionario se convirtieron en calor humano cuando esa noche, «a la luz de la vela», aquellos compañeros y compañeras fundaron en el ranchito de Ramona, elegida presidenta, la COVIBLAP (Cooperativa de vivienda Batalla de Las Piedras).

Esa inolvidable noche la compartí con el ex diputado Ramón Legnani, médico de familia además de media ciudad de Santa Lucía; la cooperativa había invitado a concurrir a todos los diputados del departamento de Canelones, pero sólo él se hizo presente.

A fines del siglo XX la falta de energía eléctrica no fue impedimento para que la gente pariera esa noche, otra Batalla de Las Piedras. ¡Pero esta vez cooperativa!

Hoy ya construyeron con gran esfuerzo sus viviendas y viven desde hace años en ellas. Pero de aquella noche a la luz de las velas, nadie se olvida.

1993

COVIPARNI y el Tierrita: de enemigos a aliados

La lucha por la tierra urbana está, como todas las luchas, plagada de contradicciones, encuentros y desencuentros, disputas intestinas, intereses encontrados, en fin… los que hemos vivido muy de cerca esta cuestión sabemos

que son procesos complejos y que es necesario comprender a fondo todos estos elementos para poder llegar a buen fin. Más aún porque, como en pocas situaciones, en la lucha por la tierra muchas veces se dan disputas entre iguales, y quizás eso sea lo más difícil de destrabar cuando se producen conflictos.

Eso fue lo que sucedió con COVIPARNI (Cooperativa de vivienda Parque de los Niños), un grupo que tuvo su origen entre trabajadores del Consejo del Niño (hoy INAU) y también padres y madres que llevaban a sus hijos a locales atendidos por dicha institución. La Junta Departamental de Montevideo les había otorgado un terreno en la zona de Piedras Blancas, pero, cuando los vecinos de la zona (también necesitados de vivienda) se enteraron, lo ocuparon inmediatamente, dejando a COVIPARNI sin posibilidad de construir allí.

Enterados en la Junta de lo que pasaba, fuimos con el querido compañero José Tognola a tratar de arreglar la cuestión. Y allí fue que conocí al popular «Tierrita», que había sido el promotor de la ocupación. El apodo habla por sí solo del personaje: el hombre era ocupante de tierras de profesión. Militante del Partido Colorado de la zona, el objetivo central de su tarea, al buen decir de él mismo, era «ocupar los terrenos del barrio para la gente». Hay que recordar que en aquel momento había un Gobierno de izquierda en Montevideo, pero la coalición conservadora de colorados y blancos gobernaba el país.

Pedimos una asamblea con los ocupantes y allá fuimos a tratar de convencerlos. La asamblea estaba brava: cuando planteamos que entendíamos la situación, pero que ese terreno ya estaba otorgado a otra gente que lo necesitaba tanto como ellos y que podría verse más adelante la posibilidad de adjudicar otro terreno para los ocupantes, surgió una voz desde el fondo del salón: «Mirá, flaco, ¡de acá no nos mueve nadie! ¿Qué querés, que nos vayamos a Las Piedras?» Era el Tierrita, un líder natural, que juntó aplausos y nosotros no pudimos plantear otra cosa que seguir discutiendo.

Así fue, realmente: se armó una Comisión con gente de COVIPARNI, de la Junta Departamental y ¡el Tierrita!, como delegado de los ocupantes. La realidad marcó que al final ambos grupos se dieron cuenta de que no tenían que enfrentarse sino unirse, pelearon por ser contemplados ambos y eso fue lo que pasó: hoy la barra del Tierrita está en el terreno en cuestión y unas cuadras más adelante construyó COVIPARNI, que al final fue la que tuvo que irse a otro terreno. De allí en más con el Tierrita logramos una sana convivencia, porque el respeto nos lo habíamos ganado mutuamente, en la cancha y no en la liga.

Dos historias de cuchillos en la Leandro

La cooperativa Leandro Gómez (COVILG) está ubicada en el barrio Piedras Blancas y también nació de una ocupación de tierras, pero al margen de FUCVAM: una ocupación más o menos espontánea y con la finalidad de construir allí sus modestos ranchitos.

Al tiempo de producida la ocupación, se acercaron a la Federación unos cuantos compañeros de los ocupantes, invitándome al asentamiento para ver si podían cambiar la pisada y armar una cooperativa de vivienda. Allá fui, recuerdo que era un domingo por la tarde y que lo que no me habían contado los compañeros era que el asentamiento estaba muy dividido entre los que querían transformarse en cooperativa y los que sólo querían seguir en el asentamiento.

El ambiente estaba difícil, pero de todas maneras comencé a hablar, explicándole a los vecinos cómo era aquello de las cooperativas, qué ventajas tenían y qué compromisos implicaba para la gente. Lo que tampoco estaba en mis cálculos, aunque ya había vivido unas cuantas situaciones difíciles, era que de golpe una mujer me gritara «Callate, hijo de puta» y se me lanzara con un cuchillo al pecho. Cuando la vi venir intenté esquivarla, pero primero se interpuso un compañero y la paró antes de llegar a destino. No sé, pero si esa tarde no hubiera estado Quinoto a mi lado, probablemente yo no estaría contando esta anécdota.

Pero la cuestión no quedó en un cuchillo. Hubo otro más. Pasado el tiempo, ya con la Leandro constituida en cooperativa (puesto que la mayoría se había inclinado por esa solución) y en plena obra de sus viviendas, una noche de sábado me invitaron a un asado, donde se iba a evaluar, en un clima de camaradería —eso esperábamos— la marcha de la cooperativa.

No recuerdo cómo, pero sí que en un momento, al costado de la parrilla, me puse a discutir con un compañero, con el cual tuvimos un debate acalorado y de pronto vi que tomaba un cuchillo para terminar la discusión a fierrazos. Lo paré con fuerza con mi mano, pero justo no le pude agarrar el mango del cuchillo y quedé con la parte del filo entre mis dedos. Por suerte en ese momento apareció el Villa, uno de los referentes de la cooperativa y le dijo al otro: «No muevas el cuchillo, porque le partís la mano». Yo no largaba el cuchillo por temor a que cuando soltara me lo clavara y ahí estábamos forcejeando, cuando de repente mi agresor suelta el cuchillo y se retira. Yo supongo que reflexionó, o que quizá haya pensado: «A éste le parto la mano, pero después, ¿cómo me saco al Villa de encima?».

Las vueltas de la vida hicieron que los dos compañeros que en diferentes momentos me salvaron de un trago amargo en la Leandro, con el tiempo fallecieran jóvenes: Quinoto en un accidente de tránsito y al Villa le pegaron un balazo mortal. Siempre los recordaré.

1996

Tener el corazón fuerte

Una noche fría y lluviosa de las tantas de nuestros inviernos montevideanos, y ya cerca de la medianoche, golpearon a la puerta de mi casa en la cooperativa. Mi esposa, Alicia, se fijó por la mirilla quién era y me comentó que ahí afuera, apiñados, protegiéndose como podían de la lluvia, había una cantidad de personas que ella no conocía. Con las precauciones del caso salí a ver de qué se trataba y me encontré que era un grupo de desalojados, que buscaban la ayuda de FUCVAM.

Los hice pasar. Eran ocho o nueve personas, entre hombres y mujeres, que me explicaron que vivían en un asentamiento, pegadito al parque Rivera, cerca de casa, y que los iban a desalojar a la mañana siguiente y pedían el apoyo de FUCVAM, para tratar de hacer algo.

No eran una cooperativa, pero no importaba. Eran gente con un gran problema de vivienda y como es costumbre en la Federación que la solidaridad

nunca se niega y menos a gente que la necesitaba tanto, a primera hora de la mañana nos pusimos en contacto con la Intendencia, porque precisamente el terreno era de ella y era la municipalidad quien desalojaba.

El debate con las autoridades no fue fácil, algunos aires habían cambiado y argumentaban que los ocupantes eran recicladores de basura e «intrusos», y que donde estaban asentados se iba a construir una calle. Les contestamos que era efectivamente gente modesta, que trabajaba en lo que podía, pero que se habían constituido en cooperativa y que aspiraban a construir en ese terreno.

Y ahí cambió todo. La imagen de respeto que se ha ganado FUCVAM y la confianza que se hizo merecedor el sistema cooperativo de vivienda hizo que el tono cambiara, que se viera con otros ojos el problema y que las autoridades al fin accedieran a postergar el desalojo y otorgarles un terreno al lado del que ocupaban.

Y no sólo a ellos: hoy son tres las cooperativas de FUCVAM que comparten el que antes era un terreno baldío, al lado de la ocupación. Y una de ellas es la cooperativa Corazón Fuerte, COVICOFU, como la bautizaron las familias. Y a decir verdad el nombre estaba muy bien puesto, porque había y hay que tener muy fuerte el corazón para soportar los nervios de aquel desalojo, que el movimiento cooperativo pudo frenar, ganando al mismo tiempo una nueva hija.

Adrián Varela, «urbanista popular»

El barrio que hoy se conoce como Nuevo Capra se encuentra en la zona que limita parte de Piedras Blancas y Manga. Si uno va ahora por allí puede observar un verdadero pueblito de casas humildes, todas construidas por la gente en la modalidad de autoconstrucción.

Nació de una ocupación acaudillada por Adrián Varela, uno de los tantos «urbanistas populares», con amigos y enemigos. La verdad es que yo me encuentro entre los primeros, porque el haberme metido en el tema, me llevó a conocer de cerca esa realidad, que si bien no tiene todas las de la «ley» a su favor, lo real es que contra viento y marea construyeron y solucionaron problemas que de otra forma no habrían tenido solución.

Adrián es de esos personajes con una entereza brutal, convencido de lo que hace y sin temor alguno a lo que las supuestas leyes del urbanismo o de la ciudad formal determinan, a veces yendo contra la gente.

En la época que yo estaba trabajando en la Junta Departamental, nos llegó la noticia de que querían desalojar a unas familias que habían ocupado un terreno. Averiguamos cómo venía la mano y nos pusimos del lado de la gente, porque en realidad las denuncias eran irrisorias: se trataba de un terreno que durante años sólo juntó yuyos y que ahora querían hacer ver como parte del área productiva de esa zona, para justificar el desalojo.

Estos casos a veces no son tan claros, porque pueden meter la cuchara los especuladores, también hay gente que lucra con estas cosas, y de repente el propietario del terreno puede ser tan carenciado como el ocupante. Pero éste no era el caso y al llegar a la asamblea que hacían los vecinos, un argumento me dejó claro para qué lado había que volcarse. Fue precisamente cuando Adrián dijo: «¿Zona productiva? Miren, yo nací en el viejo Capra y les puedo asegurar que acá hace más de cuarenta años que no se planta ni un rabanito».

1998

El terreno de COVIPALMA: una lucha entre cooperativas

Un terreno y la lucha intestina desatada por él entre dos cooperativas dio lugar a que la historia quisiera que naciera otra cooperativa y se obtuvieran tres terrenos. Esta historia comienza con COVIPALMA, cooperativa de gente modesta a la que se había otorgado un terreno de la cartera de tierras de la Intendencia de Montevideo en la zona de Colón, cercano a otras cooperativas ya habitadas en esa época. En realidad, la COVIPALMA estaba bastante desintegrada, producto de la larga espera para obtener el préstamo.

La calma se interrumpió cuando los compañeros de COVIPALMA nos avisaron a FUCVAM que les habían ocupado el terreno. Nuestra sorpresa fue grande cuando al llegar al lugar lo encontramos lleno de banderas con los dos pinitos que simbolizan el cooperativismo: es que la que ocupaba era otra cooperativa, llamada Itacumbú, también de gente modesta.

Como era previsible, la asamblea que tuvimos con las y los compañeros de Itacumbú fue muy difícil, porque no entendían el problema generado: un enfrentamiento de trabajadores contra trabajadores no era buena cosa y no le servía a nadie. Pero así son los problemas cuando se dan este tipo de situaciones en que la necesidad de la tierra lleva a adoptar medidas extremas, y como tales hay que asumirlos.

Le insistimos mucho a los compañeros sobre la necesidad de respetar a COVIPALMA, aquello no podía transformarse en la ley de la selva, y que le fuera mejor al que diera el primer manotón, pero éramos conscientes desde FUCVAM que había que buscar otra solución para Itacumbú y que esa sería la única forma que el problema se resolviera.

En eso se tuvo el apoyo de la Intendencia: tanto en la firmeza en hacer respetar el derecho de COVIPALMA, como en la búsqueda de una alternativa para Itacumbú. Al final ésta se logró, al adjudicársele a Itacumbú un terreno alternativo, a través de la cartera de tierras de la IMM,

Pero cuando pensábamos que finalmente todo se había arreglado y que habíamos llegado a una buena solución —que sin dudas al final lo fue, puesto que hoy en día Itacumbú ya está habitando sus viviendas en los terrenos de la calle Carlos María de Pena, del barrio Nuevo París, y COVIPALMA también— el saldo final de todo el proceso fue una división importante en Itacumbú, que prácticamente se dividió en tres partes: la original Itacumbú; una escisión de ésta, que constituyó la cooperativa Nueve de Diciembre, a la que también se le otorgó posteriormente un terreno de la cartera municipal, y por último, luego ya de pasado un tiempo, otro sector de Itacumbú se separó de la cooperativa, planteando una salida habitacional que no sería a través del modelo cooperativo de FUCVAM, sino por autoconstrucción individual.

COVIPALMA se quedó en definitiva con el terreno original, pero ninguna de las familias involucradas quedó sin solución. Nada es color de rosa en las luchas, por eso no hay que idealizarlas, y hay que reconocer que están plagadas de contradicciones, y que nada es blanco o negro. Pero lo que sí es real es que nadie se quedó sin tierra y sin cooperativa, por lo menos nadie de los que entendieron que el modelo lo vale.

El lector que ha llegado hasta aquí advertirá que también se repite con mucha frecuencia la presencia como actor de la Intendencia de Montevideo, y cómo muchas de las soluciones a que se llegó pudieron serlo porque existía una cartera de tierras. Ello pone en valor dos cosas: la importancia de esta herramienta imprescindible y la importancia, también, de la existencia de un gobierno municipal con voluntad de dialogar con las organizaciones sociales: con el que nos habremos peleado muchas veces y nos habrá exasperado otras tantas por su lentitud burocrática, pero en el que reconocimos y reconocemos la preocupación por buscar soluciones.

2000

De las aripucas a Aripuca

Era un sábado por la mañana. Recién había llegado de la fábrica y ¡zas, suena el teléfono! El negro Antonio, militante de una de las cooperativas, me dice «¡Flaco, tengo un problema!». Y allí me explica que andaba por el barrio Nuevo París con una cantidad de familias que habían sido desalojadas de un terreno que era propiedad de una congregación de monjas (de las que seguramente nunca llegarán al cielo prometido por su religión). Que los habían llevado presos por la ocupación, que estaban en la calle sin saber dónde ir, si podía hacer algo, hablar con alguien, en fin la desesperación y la preocupación casi no lo dejaban hablar.

Le pedí que me llamara un rato después para ver qué podíamos hacer y me comuniqué con una compañera que trabajaba en la intendencia, explicándole la situación y pidiéndole que viera la posibilidad de asignar un terreno de la cartera de tierras al grupo de familias desalojadas. Sin embargo, la respuesta fue negativa: en forma inmediata no podían hacer nada, estaban viendo algunos terrenos por la zona para otorgarlos a cooperativas, pero por el momento no había nada definido.

Cuando acababa de tener esta conversación me llama de vuelta el negro Antonio y me dice que habían ubicado un terreno por Garzón y Pena, que sabían que era de la Intendencia Municipal, que la gente estaba desesperada y pensaba en ocuparlo. Le contesté que le diera para adelante; la gente no podía quedar en la calle, eran familias con niños, había que meterse y después ya se vería cómo se arreglaba todo.

Resultó ser que el terreno era parte del Proyecto La Casona, un proyecto cultural de los vecinos del barrio, que había sido impulsado en conjunto con varias cooperativas de FUCVAM a las que se les había dado terrenos en ese lugar. Esto había llevado una larga negociación con el Centro Comunal Zonal 14, en el que estaba ubicado el terreno y finalmente se había aceptado que se le dieran terrenos a las cooperativas, a condición de conservar la casona y el espacio circundante para todo el barrio. Y ahora venían los desalojados de las monjas y ocupaban. Se armó tremendo lío con los vecinos y obviamente me culparon de la ocupación y me acusaron de dar los datos que permitieron ubicar el terreno.

Tuve una asamblea muy dura con los vecinos, creo que hasta el día de hoy nunca me creyeron que yo no sabía nada del tal proyecto cultural (que en realidad en tres años había avanzado poco) pero son de los momentos que uno

tiene que decidir y, con todo el respeto por el futuro proyecto cultural, entre éste y las familias sin techo, que eran muy presentes, opté por defender a estos últimos. Ya habría tiempo de llevarlos a otro terreno o de ubicar el proyecto cultural en otro lado, pero en ese momento la solución urgía.

Aquel conjunto de familias se constituyó posteriormente en la cooperativa Aripuca y recibieron formalmente el predio, aunque La Casona conservó los espacios suficientes para desarrollar sus actividades. Hoy Aripuca ya terminó su construcción, aunque de aquellos fundadores quedan pocos. El nombre de la cooperativa lo propusieron compañeros de Artigas que la integraban, y el bautismo fue en honor al cobijo del cañero que llaman aripuca.

2001

COVIREUS, mixtura de metalúrgicos, maestros y trabajadores del gas

Hace pocos días pasé por el barrio Reus al Sur y pude verificar que ya está casi por terminarse la obra de la cooperativa COVIREUS, y vino a mi mente el recuerdo de su nacimiento.

Andando por los pasillos de la Intendencia de Montevideo, a la cual en ese tiempo íbamos muy seguido los dirigentes de FUCVAM para hacer el seguimiento del proceso de la cartera de tierras y orejear qué terreno podría tocarnos para las cooperativas, me encontré con la arquitecta Rosario Fossatti, que en ese tiempo ejercía la dirección de la División Arquitectura y Urbanismo, que tenía a su cargo la cartera, enterándome por ella que la intendencia estaba analizando la posibilidad de otorgar a algún emprendimiento habitacional, el terreno del viejo conventillo Ansina, en el barrio Reus al Sur.

Salí de allí con ese tema en la cabeza, con la fuerte convicción de que nadie daría mejor uso al terreno que una cooperativa y por eso pensamos hacer un llamado a varios sindicatos para armar una cooperativa gremial que pudiera solicitar el predio. Medio al azar, medio por conocidos que teníamos, se nos ocurrió llamar a tres sindicatos: los metalúrgicos, los maestros y al sindicato de la Compañía del Gas, que tenía la fábrica cerca de allí.

Y sin más trámite los citamos a una reunión en el local de FUCVAM, donde dimos una charla explicando la intencionalidad de ganar ese terreno, que en cualquier momento se le iba a otorgar a alguien y que era fundamental que hiciéramos nosotros la solicitud —y lo obtuviéramos— para asegurar que un lugar tan excepcional, donde además habían vivido siempre trabajadores, le diera la posibilidad de vivienda a otros trabajadores.

La idea prendió como yesca. Surgieron grupos de interesados en los tres gremios y rápidamente se pusieron a trabajar para obtener la personería jurídica de la cooperativa; el camino unitario, sin embargo, no fue fácil, pero finalmente se logró constituir una sola cooperativa, con la fuerza necesaria para conquistar el terreno.

Y así fue. Luego vendrían otras historias vinculadas con esa conquista: problemas con la titularidad de los padrones, el consentimiento de la Comisión de Patrimonio Histórico, la existencia de otros proyectos barriales, en fin: vueltas y más vueltas, pero al pasar por allí y ver la construcción ya casi levantada, es difícil no convencerse de que valió la pena el intento.

Historias de un camino centroamericano

Gustavo González

En los años noventa, FUCVAM emprendió una tarea de difusión de su experiencia de autogestión, ayuda mutua, propiedad colectiva y participación, que comenzó en un hermanamiento con la *União de Movimentos de Moradia* de San Pablo y el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI) de Buenos Aires (lo que sería la semilla de la Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular, SELVIP);[31] continuó, a fines de la década, en el sur de Brasil, con un convenio firmado con el Gobernador del Estado, que por entonces era Olivio Dutra, y se extendió luego, con el apoyo del Centro Cooperativo Sueco (SCC), a varios países de Sud y Centroamérica.

Empecé a trabajar en esa apasionante tarea desde la dirección de FUCVAM y al terminar, en 2004, mi período como secretario general de la Federación, los compañeros y compañeras del SCC me entusiasmaron para seguir con esa labor, trabajando con ellos. Así fue que continuamos con el mismo empeño, desde otro lugar, y ello nos llevó a seguir vinculados con Bolivia y Paraguay, pero también a dar un énfasis especial al trabajo en Centroamérica, donde por sus características y necesidades, se había definido como países meta a El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Y así fue también que pasé a residir en forma permanente en El Salvador, durante más de un lustro, cubriendo desde allí todos esos países.

Para un uruguayo como yo, vivir hace ya siete años en Centroamérica, intentando la reproducción del modelo de cooperativismo de vivienda uruguayo y su adaptación a cada una de esas complejas realidades, en tan distintos países, fue sin lugar a dudas, además de una gran experiencia, un gran aprendizaje.

Ver otras situaciones, conocer otras culturas, ligarme a sus movimientos populares, compartir con técnicos y pobladores esta experiencia, ha sido sin duda altamente gratificante y más aún cuando pudimos comprobar que el modelo no tiene fronteras, que se adapta a la realidad de cada país. Éste era quizás el mayor desafío que tenía planteado.

Muchos de esos aprendizajes los tengo documentados y espero en algún momento realizar un trabajo específico sobre ello, pero en esta aventura que abrazamos con Benjamín de hacer un libro sobre el gran tema del suelo ur-

31 Así como el Foro Social Mundial nació como la contracara del foro de los ricos de Davos, aquello era una especie de alternativa popular y contestaria al Mercosur, que nacía por esos años, impulsado por los gobiernos neoliberales que nuestros países tenían en la época: la foto de la firma del acuerdo mercosuriano muestra los rostros sonrientes del inefable Carlos Menem, Fernando Henrique Cardoso («olviden lo que escribí»), el paraguayo Andrés Rodríguez, sucesor de su consuegro el dictador Alfredo Strössner, al que derrocó, y nuestro Luis Alberto Lacalle.

bano, intentaré sumarle a las «Historias del camino» uruguayas, que ustedes acaban de leer, algunas de caminos centroamericanos, siempre referidas a las mil anécdotas domésticas que hacen la historia de las luchas de los pueblos, en este caso por la tierra.

Honduras. Las voluntades que unió la ocupación

Un aspecto que no estaba en mis cálculos al llegar a Centroamérica era incursionar en el tema de la vivienda en las áreas rurales, pero no hacerlo habría sido un gran error, ya que esta región de nuestro continente tiene aún un alto porcentaje de población campesina y allí el problema de la vivienda, entre otros, azota con fuerza.

Mi experiencia en vivienda rural era muy poca, pero ganas sobraban y por qué no intentar si el modelo cooperativo podría funcionar también para los campesinos, como efectivamente la historia viene demostrando que sí.

Es así que comencé con los compañeros de ICADE, una ONG hondureña con años de trabajo con los movimientos populares, que era la contraparte local, a trabajar con una experiencia de vivienda rural llamada Voluntades Unidas. Llegué en el año 2004, luego de hacer no pocos kilómetros desde la capital, Tegucigalpa, al corazón mismo de la «república bananera», esa que tantas veces había leído desde mi juventud. Pero todo lo imaginado fue poco hasta conocer de cerca esa durísima realidad de los trabajadores bananeros, por años explotados por la United Fruit estadounidense, que también recordaba de muchas lecturas y de la canción de Viglietti, coreada tantas veces en mis épocas juveniles.

Primeramente había que ir a la ciudad de El Progreso y de allí 19 kilómetros de camino polvoriento, donde me pareció internarme en el siglo XIX, en medio de un calor agobiante y de los zancudos (como allí llaman a los mosquitos) que nos rodeaban como un cerco, hasta llegar al lugar donde me esperaban para realizar una asamblea las veintitrés familias que componen la Empresa Asociativa Voluntades Unidas.

La idea era explicarles el modelo cooperativo de vivienda (ellos ya producían colectivamente), ya que según me habían contado habían recibido un crédito de la Cooperación Irlandesa para la construcción de sus viviendas. Pero primero quise conocer su historia, saber cómo habían llegado hacia esa tierra desprovista de todos los servicios, acariciando el sueño de construir sus viviendas, que naturalmente no estaba desligado del sueño de solucionar el trabajo y el sustento.

En esa historia, como siempre sucede, tampoco había casualidades: los hechos vividos por los pueblos tienen directa relación con el tipo de desarrollo que existe en cada comunidad. Y aquí el desarrollo estaba necesariamente vinculado con las peripecias de la explotación bananera y con el hecho de que, desvastado todo el territorio hondureño en el año 1998 por el huracán «Mitch», la industria bananera dejó de explotar el llamado «Campo Breck» de la Tela Railroad Company, subsidiaria de la famosa United Fruit. Había dejado de ser negocio, y simplemente levantaron sus oficinas y se fueron.

El desamparo total tomó por sorpresa a los trabajadores y sus familias, que durante años habían trabajado para «el Campo», como suelen decirle, y en un abrir y cerrar de ojos la desocupación campeó en la zona. Así comenzó esta historia que Alicia, mi compañera, quien durante cinco años transitó conmigo los caminos centroamericanos, pudo documentar en su libro *Voluntades Unidas: Una llave para abrir la «Prisión verde»*.[32]

Releyendo ese libro encontré estos párrafos, que transcribo porque entiendo ilustrativos de ese contexto: «El 27 de mayo del 2001, amparados tras una bandera blanca, simbolizando el espíritu pacífico que los embargaba, ingresaron al campo. Muchos integrantes del grupo faltaron a la cita. Tan solo una tercera parte de los que habían adoptado la decisión de ocupar comparecieron. Sin embargo, no falló una minoría silenciosa pero tenaz: las mujeres. Ellas, en la palabra de muchos socios son evocadas como el respaldo moral y anímico de la organización.

"Al campo de batalla allá llegamos sólo diecisiete. Y aparecieron las mujeres, oiga bien. Las tres mujeres que teníamos, aparecieron. Las únicas tres que había, aparecieron. Fueron un ejemplo. Las que nos dieron ánimo. Fíjese que *muchos hombres no tuvieron la valentía de presentarse*, y eso que tenían buen lomo para ..." (Socio).

"Nos ha servido de mucha experiencia el que esas tres mujeres estén aquí, junto con nosotros, participando de la empresa. De esa forma, si algún compañero, en algún momento se encuentra un poco debilitado, al ver que aquellas mujeres, siempre con aquel entusiasmo [...] entonces eso nos ha servido de mucho" (Directivo).

El período de la ocupación, que se extendió por varios meses, fue unánimemente recordado como el más duro de toda la vida de la organización.

"Fue una etapa muy dura. Porque nosotros pasamos ya no me acuerdo cuantos meses, pero pasamos bastante en aquella empacadora[33] que hay allí en la vuelta, ahí. Estuvimos zancudeando, ahí dormíamos. En el día en que nos veníamos a las casas, nos iban a dejar la comida. Nosotros hasta nos enfermamos ahí. Poníamos hamacas en la empacadora. Ahí vivíamos. Cuidábamos para que no se metieran al puesto de nosotros. Porque había bastantes que nos iban a buscar para darnos miedo, decían que nos iban a matar..." (Socia).

Como se expone en las palabras de una de las mujeres ocupantes, existieron diferentes órdenes de dificultades. Por una parte, se encontraban los riesgos que debían afrontar en el sitio de la ocupación, las autoridades y las condiciones inhóspitas del lugar, que en las noches era dominio absoluto de los insectos transmisores de diversas enfermedades tropicales.

Por otra parte, se sentían acosados por las carencias materiales que debían afrontar sus núcleos familiares, pues debían restar tiempo de trabajo necesario para asegurar la provisión de alimentos a sus familias. Aquí se visualizó claramente el aporte generalmente inadvertido de las mujeres en la economía

---

32 Alicia Dambrauskas, publicación de *Revista Autodesarrollo* n.º 6, ICADE, Tegucigalpa, julio 2005.

33 Lugar destinado al empaque de bananas para la exportación; estas instalaciones también fueron abandonadas por la empresa bananera al retirarse y fueron utilizadas para pernoctar durante la ocupación de las tierras.

doméstica. En ese período su trabajo fue prácticamente el único que pudo asegurar el alimento a las numerosas proles. Sin embargo, en situaciones "normales" ese mismo trabajo, debido a los difusos límites entre la producción y la reproducción económica en el medio rural, es considerado como «no remunerado» bajo la globalizante etiqueta "tareas domésticas", y transcurre desapercibidamente.

"Bueno, la cuestión es que salimos adelante sufriendo, pues, aguantando momentos en que ni frijoles en la cocina había. En ese período tuve el apoyo de mi esposa, solamente" (Directivo).

"Fue difícil porque ¡imagínese!, pues ahí los zancudos nos fregaban, luego la alimentación era mala, porque todos ahí ocupando el lugar, mientras la familia sufría con lo de la comida" (Socio).

Algunos, los más necesitados, o carentes de todo apoyo adicional, no pudieron resistir ante las demandas impostergables de alimento por parte de sus familias y debieron despedirse de su sueño: "Cuando estábamos en la empacadora éramos más. Unos 35 o 40. Hay muchos que no aguantaron, que no pudieron, pues. Varios se fueron retirando hasta que quedamos como unos 20" (Socio).

"Empezamos bastantes, pero la gente pobre no podía trabajar para mantener sus familias y entonces con los días la gente no se aguantó y se salieron por eso" (Socia).

Sin embargo, también fue este período aquel en que se vio incrementado el sentido de pertenencia, la identidad del colectivo y por ende la cohesión grupal. Esto implicaría una gran fortaleza para los desafíos por venir.

"Fíjese que gracias a Dios en el tiempo que estuvimos allí nos mirábamos como familia. Teníamos miedo de que otros nos atacaran de afuera. Pero en los que había ahí no. [...] Nos unimos bien. Con bastante cariño. Todos éramos pobres, nos mirábamos bien. Sí. Porque por lo menos sufrimos al principio pero ya fuimos teniendo un poquito cada uno para ir sobreviviendo, para ir pasando"[34] (Una de las tres mujeres ocupantes).»

Quiere decir que la experiencia nace de una ocupación y el triunfo fue logrado por las veintitrés familias que pudieron aguantar hasta el final de la misma. La cooperativa de vivienda vino después, pero lo que le dio cohesión al grupo, lo que los unió más, lo que les dio confianza en sus fuerzas, fue la ocupación.

En cuanto al modelo cooperativo, lo interesante es que le hicieron modificaciones importantes al esquema primario que yo llevaba en mi mente, que naturalmente tenía que ver con mi experiencia en Uruguay, que además era urbana.

Citaré sólo dos de estas modificaciones, que me parecen muy ilustrativas: cuando les expliqué que las familias deberían hacer aproximadamente veintiuna horas semanales de ayuda mutua, se miraron y me dijeron: «¡No, no Gustavo! Aquí nos vamos a turnar: una semana venimos once familias a la construcción de las viviendas y las otras doce siguen cuidando y trabajando

34 Se hace referencia aquí a los logros de una etapa posterior al inicio de la ocupación, cuando comienzan a cultivar las tierras ocupadas.

en la producción, y a la semana siguiente cambiamos, y así iremos rotando. Además trabajaremos hasta que el sol se esconda, porque tenemos que apurar antes que lleguen las lluvias».

Y cuando les hablé de la propiedad colectiva, me dijeron que estaban totalmente de acuerdo, pero que sólo discrepaban con el tema que cuando un socio se fuera había que devolverle el llamado capital social, integrado por todo lo que aportó, en trabajo y dinero. Me fundamentaron que el que se va, se va, y que mientras estuviera gozaría de la vivienda, pero si se iba, se iba y entraría otro campesino con necesidad de vivienda.[35]

No tuve más que decirles, sino que los que decidían eran ellos y así lo hicieron, es decir adaptaron a la realidad campesina nuestro modelo, nacido a más de cinco mil kilómetros de distancia y en el medio urbano, y eso me pareció extraordinario. Hoy cuenta Voluntades Unidas con sus veintitrés viviendas, salón comunal con oficina de la empresa asociativa incluido.

La tierra rural fue ocupada, y de ahí salió la solución al trabajo primero y a la vivienda después. En realidad hicieron justicia, luego de tantos años de vivir en ella y nunca poder usufructuarla. Hacen honor a la consigna: «¡Tierra para quien trabaja y construye!», que es la adaptación moderna de las viejas luchas anteriores. Y me parece que esta síntesis debe analizarse a fondo, porque hace a la necesidad de comenzar a emparentar las luchas por la tierra, sea ésta urbana o rural.

El Salvador. La ciudad también es para los pobres

Los centros históricos de la gran mayoría de las ciudades de nuestro continente se han convertido en los últimos veinte años en un apetitoso manjar para la industria turística, fundamentalmente por su alto valor arquitectónico y patrimonial, que hace que se reciclen los edificios añejos, transformándolos en hoteles, locales musicales y comercios de distintos rubros de atención al turista.

El problema que se han encontrado los agentes turísticos e inmobiliarios para su plan de desarrollo han sido los pobres que habitan desde hace años esos centros, donde nacieron y muchos de ellos aún viven. La «solución» que aquellos han encontrado fue proceder a la realización de desalojos masivos, expulsando a los pobres de los centros históricos. Sin duda que en la mayoría de los casos lo han realizado con el concurso de los gobiernos facilitando este denominado «desarrollo». En Uruguay, por ejemplo, durante la dictadura, la excusa fue la supuesta ruinosidad de los edificios.

La gente resiste los desalojos en la mayoría de las ciudades, pero ello, que es fundamental, no alcanza cuando se trata de dar la pelea solos contra los poderosos de la industria y éstos cuentan con el apoyo del poder político.

35 Este es un problema que el modelo uruguayo aún no tiene bien resuelto. La devolución al socio que egresa de todos sus aportes, sin descontarle nada por el beneficio que obtuvo del tiempo que gozó de la vivienda, si bien es extremadamente favorable para él (por cierto, mucho más que si fuera propietario individual) está haciendo, a medida que pasa el tiempo, cada vez más difíciles los reemplazos, ya que ese dinero tiene que ser aportado por el nuevo socio y esa cantidad puede ser muy considerable.

Por eso, colocar el componente habitacional como un elemento necesario en las transformaciones que se están operando en los centros históricos es una batalla política fundamental en la lucha por democratizar el centro de la ciudad.

En ese sentido, las cooperativas de vivienda se han convertido no solamente en una herramienta fundamental que permite agrupar a la gente para defenderse de la expulsión, sino que además han demostrado ser una vía eficiente para que pueda construir allí sus viviendas y permanecer en ellas. Esas experiencias han tenido un punto muy alto en la ciudad de San Salvador, capital del estado salvadoreño, a partir de 2004.

Allí, el equipo de FUNDASAL, una entidad no gubernamental de promoción y desarrollo con una larga y fecunda historia de realizaciones en El Salvador, estaba desarrollando un estudio acerca de la situación general del centro histórico de San Salvador. Entre varias conclusiones, esa investigación probaba la existencia en el centro histórico de la llamada «ciudad oculta», donde se hospedan los pobres del mismo, en los llamados «mesones», que en Uruguay se podrían asimilar a las viejas casas de inquilinato o conventillos, lo que en Nicaragua se llama *cuarterías* y en Brasil *cortiços*.

Me pareció importante plantearle a FUNDASAL trabajar la idea del cooperativismo de vivienda con los pobladores de los mesones; estuvieron de acuerdo y en consecuencia fuimos en busca de la posibilidad de que la gente resolviera organizarse bajo un modelo similar al nuestro.

Debo decir que difícilmente en otros lugares se pueda ver con tanta crudeza la pobreza urbana, como en los mesones incrustados en el centro histórico de San Salvador. Allí uno encuentra viviendo diez o doce familias, de más de tres hijos cada una, entre chapas, cartones, nailon y algo que pueda quedar del material que alguna vez fueron las construcciones, en estado sumamente ruinoso ya que en general el pasaje de casa señorial a mesón se produce por la acumulación de los desastres naturales, que en El Salvador incluyen desde tempestades a terremotos. Las aguas servidas corren permanentemente por el corredor al que dan las improvisadas «piezas» y donde chapotean los niños y niñas, que deben jugar dentro del mesón, porque salir a la calle es muy riesgoso, ya que la violencia ciudadana se manifiesta a diario, con resultados impredecibles.

En general los mesones tienen a su frente una especie de casero, que cobra el alquiler por habitar allí, pero además es el que impone la ley de la convivencia, con horas de entrada y salida, en régimen casi militar y con brutales sanciones por incumplimiento. No demasiado distinto de lo que pasa en algunas de nuestras pensiones, solo que mucho peor, porque las condiciones físicas lo son, y el trato también.

La inmensa mayoría de los habitantes de los mesones trabajan en la economía informal del propio centro histórico: los llamados «véndelo todo» y «hácelo todo» al buen decir del poeta Roque Dalton.[36] Ello hace que para

---

36 *Los guanacos hijos de la gran puta,*
Los que apenitas pudieron regresar
Los que tuvieron un poco más de suerte
Los eternos indocumentados,

esa gente vivir en el centro implique vivir cerca de su trabajo y su fuente de ingreso, de allí que vieron con entusiasmo la idea de organizarse, fundamentalmente para resistir los desalojos que venían arreciando.

La lucha por la tierra allí tiene connotaciones muy particulares, puesto que son terrenos muy caros, con todos los servicios y con un alto valor patrimonial. Muchas veces el casero o el supuesto «propietario» también es un ocupante, que explota a los otros ocupantes, pero cuando el lugar se pone en valor, los pobres pasan de ser un negocio a ser una molestia y son expulsados sin miramientos: esa era justamente la lucha fundamental que había que generar para evitar la expulsión de los pobres.

La primera cooperativa en crearse con habitantes del centro histórico fue la ACOVICHSS (Asociación Cooperativa de Vivienda del Centro Histórico de San Salvador), hoy ya habitando sus flamantes apartamentos construidos por ayuda mutua y autogestión y hasta premiados por Naciones Unidas como una de las diez mejores prácticas habitacionales de 2010.[37] Pero el proceso no fue nada fácil, ya que pocos creían que la gente de los mesones fuera capaz, no sólo de organizarse, sino además de construir en forma conjunta.

Había que conquistar un terreno para poder seguir adelante y así fue: entre la organización y la movilización de la gente, el «cabildeo» y el apoyo de FUNDASAL, se obtuvo la cesión de uno de los terrenos donde estaba el mesón San Esteban, que en este caso era propiedad de la alcaldía de San Salvador: un ejemplo de aplicación de «cartera de tierras», aunque en este caso de un solo terreno. Después la historia fue conseguir el financiamiento, cosa siempre compleja en una experiencia piloto, pero que también se pudo resolver, a través de la cooperación. Y quizá lo más fácil haya sido construir, porque eso era lo único que dependía fundamentalmente de las ganas de la gente.

Hoy el ejemplo de esta primera experiencia generó un contagio en varios mesones y ya son seis las cooperativas generadas en el propio centro histórico. No es la intención aquí hacer toda la historia de este proceso, pero sí marcar como viable y posible encarar la lucha por la tierra en las zonas centrales de nuestras ciudades, incluidos los centros históricos. Ellos cuentan con todos los servicios, tanto físicos como sociales, inversión que ya ha hecho la sociedad y debemos evitar una extensión urbana irracional, que expulsa a la periferia a los pobres, condenándolos a vivir aún peor.

Costa Rica. La historia de «La Carpio»

El barrio de los «nicas»: así se conoce en San José de Costa Rica a «La Carpio» uno de los más grandes «precarios» de la ciudad. Lugar totalmente estigmatizado por la gran prensa costarricense: todas las maldades de la ciudad

---

Los hácelo todo, los véndelo todo, los cómelo todo,
Los primeros en sacar el cuchillo,
Los tristes más tristes del mundo,
Mis compatriotas,
Mis hermanos.
(Roque Dalton, «Poema de Amor»)

37 Ver <www.bestpractices.org>

que uno pueda imaginar existen allí, según la versión de los medios masivos de comunicación.

Mi tarea y también mi curiosidad me llevaron a conocer de cerca a los habitantes de La Carpio, cosa que hice por primera vez en 2006. Me encontré allí con una verdadera ciudad oculta —otra más—, levantada palmo a palmo por sus habitantes, que según las últimas cifras censales se cuentan en número de veintitrés mil. Ubicada entre los ríos Torres y Virilla, al oeste de la provincia de San José, La Carpio se desarrolla en veintitrés kilómetros cuadrados aproximadamente.

Fue en mayo de 1993 que un numeroso grupo de familias, en su mayoría inmigrantes nicaragüenses, acaudillados por un «tico»,[38] Marco Aurelio Carpio, ocupó este terreno propiedad de la Caja Costarricense del Seguro Social.

Se desató contra ellos una brutal represión, pero su fortaleza y voluntad hizo que al fin salieran triunfantes y comenzaran la consolidación de esta verdadera ciudad, con sus viviendas, comercios (de todo tipo), iglesias y calles: asfaltadas varias de ellas y otras polvorientas y en reparación permanente.

Una ciudad binacional, porque los nicas son la mitad y el resto son ticos, aunque esto se trata de ocultar en forma permanente por parte de la prensa y los políticos, intentando de esta forma disimular la pobreza costarricense, que también existe, aunque el país, globalmente, esté mejor que sus demás hermanos centroamericanos.

Nos vinculamos con su organización madre, la llamada CODECA (Consejo de Desarrollo Comunal de La Carpio) y trabajamos con ellos en su fortalecimiento organizacional. CODECA coordina una serie de actividades de todo tipo, entre ellas su periódico *La Voz de La Carpio* que lucha para demostrar que sus gentes no son un titular de las páginas «rojas», como la quieren colocar permanentemente, profundizando la xenofobia existente en Costa Rica contra los inmigrantes nicaragüenses.

La Carpio es, como me dijo una lidereza de CODECA, «la primera casa de todo inmigrante», el paso seguro de todo nica que llega en busca de trabajo a Costa Rica. Allí se encontrará como en su tierra, no hay duda: con sus fiestas típicas, sus comidas, sus cantos y danzas, cada vez que La Carpio festeja algún evento. Y es que, como ya dijimos, en La Carpio hay muchos ticos pero el peso de los nicaragüenses, que allí no son discriminados, se hace sentir.

La lucha de esta gente lleva ya más de diecisiete años en busca de la regularización de la tierra, pero por ahora los papeles siempre encuentran algún canasto o cajón de escritorio donde dormir plácidamente, o algún burócrata que pide un certificado más.

La Carpio sólo tiene una vía de acceso y lo increíble es que la privatización de la basura en San José no encontró mejor lugar para construir la usina de depósito de desechos que en los fondos de la propia Carpio. Es por eso que sus habitantes deben soportar los olores fétidos permanentemente, junto al ruido ensordecedor de los camiones de residuos de la alcaldía, que transitan de punta a punta La Carpio hasta el vertedero.

---

38 En la jerga popular centromamericana, los costarricenses son conocidos como «ticos», los nicaragüenses como «nicas»; los salvadoreños son los «guanacos», y los hondureños los «catrachos».

Esto sucede a diario en el país que se jacta de ser la *Suiza centroamericana* y que exporta las bellezas ecológicas de sus parques nacionales. Pero esa es también la realidad de la ciudad, una muestra más de lo que es la segregación espacial en las ciudades capitalistas.

Pero los ticos pobres y los nicas que habitan La Carpio la reivindican, la quieren, la han construido y seguirán luchando porque algún día sea parte de la «ciudad formal». De todas formas, siempre será su ciudad y el lugar donde, en vez de ser rechazados, son acogidos.

Los esfuerzos individuales

El derecho a ocupar

Benjamín Nahoum

Tres de las breves notas que siguen, las escribí en un corto período de 1989. Hacía años que las ocupaciones de tierras y la construcción precaria eran las únicas respuestas posibles al problema de la vivienda para la gente de menores recursos. Pero en ese momento se había agregado un ingrediente que le daba otro cariz: una organización social, FUCVAM, había resuelto la ocupación de tierras como forma de reivindicar el derecho al acceso al suelo y la creación de una cartera de tierras que lo hiciera efectivo. Gustavo lo ha descrito con detalle en el capítulo anterior.

Esa medida creó un manifiesto nerviosismo en el Gobierno: no eran lo mismo las ocupaciones aluvionales, espontáneas o casi, mucho más controlables y de las que hasta se podía sacar partido clientelar, que las emprendidas por una organización con objetivos claros y una fuerte capacidad de movilización, de propuesta y de respuesta. Por eso la reacción oficial fue fuerte y hasta desmedida. Ese es el contexto en que se escribieron esos tres breves artículos, que hablan del derecho a ocupar.

La cuarta nota, también breve, tiene que ver con la aberrante aprobación por el Parlamento uruguayo, en 2007 de una ley que modificó el Código Penal, criminalizando la ocupación de tierras, *al barrer*: sea cual sea su causa, sea cual sea su finalidad, sea cual sea la forma en que se produjo. Esa ley todavía forma parte del sistema jurídico uruguayo. Los ocupantes, todos los ocupantes, siguen siendo delincuentes.

El derecho a un lugar sobre el planeta*

1. Si Usted es pobre y se muere, el Estado le garantiza un entierro —modesto— y un lugar para que sus restos descansen. Pero si Usted es pobre y se le ocurre seguir viviendo, tendrá que arreglárselas solo. El derecho a permanecer sobre el planeta de todo ser humano, de que hablaba Vaz Ferreira, a once años del siglo veintiuno, todavía no existe en la realidad, en este pedacito del globo.
   Pero el problema de la vivienda, siempre se resuelve de alguna forma. Entre las «soluciones» a que Usted puede recurrir, es muy probable que esté juntar algunas latas, algún cartón, algún nailon, meterse en uno de los muchos terrenos baldíos con que lo agrede la ciudad, y allí hacer un ranchito. O quizás se le ocurra que alguna de las viviendas desocupadas, frente a las

* Nota publicada en *Brecha* n.º 185, 16 de junio de 1989.

que pasa cada día, podría albergarlo por un tiempo, y va y la ocupa. Usted estará, entonces, ejerciendo el derecho que le da el Art. 45 de la Constitución, que dice que todo habitante de la República —Usted incluido— tiene derecho a una vivienda decorosa.

Pero ese terreno, esa vivienda, no utilizados, tienen un dueño, que también tiene derechos: el de propiedad, concretamente, que lo habilita a mantener baldío su terreno o desocupada y arruinándose su vivienda, por todo el tiempo que él quiera. Hay un choque de derechos, entonces, y en ese choque prevalece el más fuerte en nuestro ordenamiento legal. ¿El derecho a permanecer sobre el planeta? No: el derecho de propiedad. Eso es lo que están fallando todos los días decenas de jueces en decenas de casos, decretando el desalojo de ocupantes que no tienen más remedio que ocupar y cuyo destino todos sabemos que es una nueva ocupación.

¿Soluciones? El Estado hoy no las tiene, salvo que Usted acepte morirse.

2. Si Usted es presidente del club deportivo más poderoso del país, con cientos de afiliados, sede propia y muchos funcionarios a sus órdenes, y le pide a la Intendencia un terreno en usufructo, es casi seguro que lo obtenga, por treinta, cincuenta o más años, siempre que acompañe el pedido con un proyecto suficientemente bonito para mostrarlo en una conferencia de prensa, se vaya a realizar o no.

   Y si el proyecto es muy, muy bonito, quizás la intendencia hasta esté dispuesta a cederle un pedazo de la Rambla, del Prado, o de algún otro espacio público, como ya ha sucedido y sigue sucediendo. Pero si usted es pobre, y quiere un pedazo de tierra para vivir, no hay ninguna ley o decreto municipal que lo ampare.

   Vivir, en este país, es menos importante que hacer piscinas.

3. Hace casi dos años, un grupo de familias que ocupaba un edifico abandonado en la calle Florida, conmovió a Montevideo al instalarse en carpas en la propia vereda, frente al edificio que habitaban, al ser desalojados. Durante largos días, el improvisado campamento concitó la adhesión de los vecinos, el estupor de los distraídos y el fastidio de las autoridades.

   Después de muchas discusiones y de muchas promesas, aquellas familias fueron trasladadas a un terreno municipal, en Manga. Se les prometió que recibirían materiales para construir por esfuerzo propio modestas casitas que serían su futuro hogar. Mientras tanto, fueron alojadas en contenedores. Las grandes cajas metálicas ideadas para alojar cómodamente objetos, se transformaron en alojamiento de seres humanos.

   Casi dos años después, los desalojados de la calle Florida siguen viviendo en los contenedores que las autoridades les dieron como alojamiento provisorio, mientras se aprontan vagones para alojar provisoriamente a nuevos desalojados. Los materiales para construir las casitas, los siguen esperando. Es que Manga está lejos, y no a pocos metros del Banco Central, como la vereda de la calle Florida.

   El problema sigue allí, intacto o aún agravado. Pero las autoridades han conseguido su objetivo: ahora no se lo ve.[39]

---

39 Un año después se produjo otro hecho similar, sólo que esta vez en la calle Ituzaingó y a media cuadra de la Junta Departamental, y con un gobierno municipal del Frente Amplio. Las

4. Las soluciones a estos problemas no son fáciles, eso se sabe. El país necesita todos sus recursos para pagar los intereses de la deuda externa y el presupuesto de las decenas de miles de funcionarios destinados a garantizar la seguridad interna, amenazada por los cientos de miles con mala vivienda, mala alimentación, mala atención de salud, y trabajo escaso o mal remunerado.
   Ocupado día y noche en esos menesteres principales para el país, el director de Planeamiento no está en conocimiento de los desalojos, según declaró hace poco en la Cámara, a la que fue llamado a informar y concurrió a informarse.
   Es difícil, entonces. Pero, ¿qué pasaría si el Estado utilizase algunos de los muchos terrenos baldíos que él mismo posee, para garantizar a todos los uruguayos su derecho a permanecer sobre el planeta? ¿Qué pasaría si una parte —aunque fuera pequeña— de los alrededor de cuatrocientos millones de dólares que año a año le damos a los bancos extranjeros, o de los otros cuatrocientos que pagan los presupuestos de «seguridad», se destinaran a darle crédito a esas familias para que allí pudieran levantar alojamientos decorosos?
   Interesantes preguntas para una campaña electoral.

¿Es delito ocupar terrenos baldíos?*

El presidente del Banco Hipotecario, contador Julio Kneit, opina que sí y lo ha fundamentado extensamente hace unos días en un artículo publicado en *La República*. Kneit, que no es abogado, no esgrime argumentos jurídicos sino éticos. Yo tampoco soy abogado, pienso lo contrario que él —también por razones éticas— y me gustaría compartir este punto de vista discordante con los lectores.

En su artículo, usando comparaciones que no me parece necesario refutar, porque su desproporción es demasiado evidente, el contador Kneit basa su argumentación —si mal no lo interpreto— en que nadie tiene derecho a usar lo que no le pertenece, aunque lo necesite. Yo quiero argumentar el punto de vista opuesto: que todo aquel que tenga una necesidad insoslayable, tiene derecho a tratar de satisfacerla, siempre que no perjudique con ello a nadie.

Y que nadie se puede sentir perjudicado porque otro use, sin deteriorarlo, algo que es escaso y que él mantiene ocioso.

Desarrollemos la idea, y hagámoslo, como el contador Kneit, en base a ejemplos: uno solo, y que no peque de desproporcionado. Supongamos que una de estas noches, al salir del Banco Hipotecario, el contador Kneit se encuentra con que llueve torrencialmente, que su auto se ha descompuesto y que no pasa un solo taxi que lo lleve hasta su casa en Pocitos.

---

familias, desalojadas de una seudopensión en que subarrendaban, porque su propietario, inquilino del inmueble, no pagaba el alquiler, tuvieron la buena idea de quedarse en la vereda, a la vista de todos, hasta que una solución definitiva llegara. Ese fue el origen de la cooperativa COVIITU 78, que sirvió además como experiencia piloto de autogestión de un sector de muy bajos recursos que luego abriera cauce a otras similares. Esta historia se ha contado en otra parte de este libro, pero valía la pena volver a referirla aquí.

* Nota publicada en *La República*, 4 de setiembre de 1989.

Supongamos aún que en ese momento advierte que hay un portal vacío en el que puede guarecerse. Ni él, ni usted, ni yo, dudaríamos un instante en hacerlo. El contador tendría la necesidad evidente de protegerse de las inclemencias del tiempo, y al refugiarse en el portal no pretendería dañar a nadie ni quitar su legítima propiedad a su dueño: simplemente trataría de resguardarse en algo que sirve para resguardarse, y en donde nadie se estaría resguardando en ese momento.

¿Alguien —¿usted, yo?— pensaría en denunciar penalmente al contador Kneit por esa acción, que habría emprendido para solucionar un grave y urgente problema? ¿A alguien se le ocurriría quitarle la persona jurídica al Banco Hipotecario por esa acción de su presidente?[40] Creo que la respuesta es claramente que no. Entonces, ¿por qué sería sí en otro caso, cuando otra gente necesitada de resguardo ocupa un terreno baldío o una casa deshabitada que su propietario no usa, y cuando esa acción se realiza para refugiarse, no ya de la intemperie de un día, sino de la de muchas noches, de la de veranos y de inviernos, de la intemperie de los salarios bajos y la desocupación, en definitiva?

Creo que la respuesta de nuestra sociedad a este tipo de acciones es *aceptarlas*, en tanto la propia sociedad no le da a quienes no tienen más remedio que llevarlas a cabo, otra posibilidad. Y si eventualmente el propietario del bien involucrado, sea una persona privada o el Estado, necesitara ese bien para darle cualquier uso positivo, tiene a su disposición los caminos judiciales para recuperarlo, en caso que no se dé, ante el reclamo, la desocupación voluntaria, que es lo más frecuente.

Una parte nada despreciable de nuestras urbanizaciones se levantó así, y este procedimiento es, por otra parte, absolutamente habitual en América Latina. Hay legislaciones, incluso, que de acuerdo con la vieja práctica romana del «usucapión» reconocen, luego de un tiempo prudencial, la superioridad del derecho del que usa el bien —aun sin título para ello— frente al que tiene el título, pero mantiene el bien ocioso. La nuestra es una de ellas.

Y todos sabemos que hoy mismo, en esta misma hora, numerosas propiedades del Estado están ocupadas por quienes no tienen otras posibilidades de afincamiento, y el Estado acepta esto porque a su vez no tiene otra alternativa de solución al problema de esa gente, y sólo procura recuperar esos predios si los requiere para alguna obra concreta.

Entonces, ¿por qué esto, que es aceptado —por la costumbre, por el pragmatismo, y en definitiva porque se reconoce implícitamente que quien ocupa un terreno o una casa abandonados no está haciendo otra cosa que procurar la satisfacción de un derecho esencial, como es la habitación— motiva ahora una reacción tan dura? ¿Será el hecho en sí lo que se desaprueba y lo que no se admite, o será quizá la circunstancia que lo lleve adelante gente organizada lo que molesta?

---

40 Por aquellos días, el contador Kneit manejaba la posibilidad de quitarle la personería jurídica a FUCVAM por impulsar ocupaciones de tierras.

Creo que la duda es válida. De cualquier modo, me parece que todos somos conscientes de que cuando en el país haya una oferta adecuada de viviendas (¡y cuánto tienen que hacer al respecto el Banco Hipotecario, el Poder Ejecutivo y el Parlamento!) y cuando nuestra gente tenga ingresos suficientes para acceder a esas viviendas, no habrá más ocupaciones.

Mientras tanto, como en el ejemplo del portal y la lluvia, las seguirá habiendo, y la sociedad no las rechazará.

Ocupación de tierras en el noroeste montevideano. Gente construyendo la ciudad*

A menos de quince minutos del centro de la ciudad, en una zona de potencial desarrollo urbano, varios cientos de familias están construyendo un nuevo pedazo de Montevideo, por la única vía que les es posible: la de los hechos.

Los datos sobre la ubicación no pueden ser demasiado precisos, porque todavía a alguien se le puede ocurrir reprimirlos, aunque no tenga una solución alternativa para darles: simplemente para ejercitar el garrote. No pienso precisamente en los funcionarios municipales, que conocen lo que está pasando y hasta discretamente lo encauzan, sabedores que la presión requiere válvulas que la dejen disiparse, y que el que olvida esta regla corre el riesgo de una explosión, Pero por las dudas, es mejor no ser más precisos.

Todo comenzó cuando un vecino primero, otro después, luego otro y otro, empezaron a ocupar una serie de terrenos fiscales en el noroeste del departamento. Después vinieron parientes, familiares, amigos —de los ocupantes y de los propios vecinos de la zona— que fueron tomando rápidamente posesión de los terrenos mejor ubicados; cuando éstos fueron totalmente utilizados, y como lo que sobra en este departamento es gente con carencias de vivienda, se empezaron a ocupar también los terrenos bajos, previo relleno de las zonas pantanosas: casi siempre en forma artesanal, a carretilla limpia, pero de vez en cuando también mediante algún viaje de camión con tierra o escombros.

Desde el comienzo los propios vecinos regularon la ocupación, para que ésta fuera ordenada y no causara dificultades a la posterior llegada de los servicios: los vecinos no conocen nada de las teorías de urbanismo, pero les sobra sentido común. Se definió así una caminería básica, lotes, se reservaron áreas para uso común, algunas de las cuales alojarán los servicios comunales que algún día llegarán. Después solicitaron —y obtuvieron— los servicios básicos, primero colectivos y de más en más individuales. Cuando estén más seguros y consolidados reivindicarán la posesión de la tierra.

Las familias, mientras tanto, han empezado a construir allí sus casitas. La falta de crédito hace muy dificultoso conseguir materiales; no se tiene tampoco el asesoramiento técnico que haría falta. Y sobre todo, está la inseguridad sobre la posesión del terreno, que hizo que al principio no se animaran a levantar construcciones demasiado duraderas, pensando que en cualquier momento iban a tener que irse de allí con sus modestos ranchitos.

---

* Nota publicada en *Brecha* n.º 204, 27 de octubre de 1989.

Pero la gente cada vez se anima más y cada vez se da más cuenta de que difícilmente serán desalojados: porque algún jerarca, esperanzado de sacar de ahí algún voto, lo ha prometido —claro: eso durará poco— pero más que nada porque saben que nadie es tan tonto de echarse encima un problema que no puede resolver, solo para volver a tomar posesión de terrenos baldíos que no necesita.

El Plan Aquiles Lanza,[41] creado para «erradicar» en el quinquenio las cinco mil viviendas de cantegriles de la capital en cuatro años, sólo ha entregado unas pocas decenas de ellas, y lleva un avance equivalente a menos de cuatrocientas. En la mitad de ese tiempo, los protagonistas de esta historia —por cierto más real que el Plan de la Intendencia— han creado un barrio con varios centenares de viviendas más que el costoso e ineficaz proyecto municipal. No tienen ladrillo visto, claro, pero se hicieron a partir de la nada: mejor dicho, a partir de un recurso riquísimo, la iniciativa y el esfuerzo de la gente.

Si esa iniciativa y ese esfuerzo tuvieran el apoyo oficial —el apoyo, no la dádiva ni la imposición—, ¿qué no podría alcanzarse? Un gobierno municipal con menos soberbia que el actual, podría darnos la respuesta.

Mientras tanto, allá en el noroeste, en tanto los políticos hacen discursos y repiten infinitamente sus promesas, la gente está construyendo la ciudad.

Criminalización de las ocupaciones de tierras: el Parlamento mete la pata*

El pasado 10 de abril el Senado aprobó la modificación del Art. 354 del Código Penal, transformando en un delito castigable con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría la ocupación de terrenos «con fines de apoderamiento, o de ilícito aprovechamiento». Se dio así sanción completa al proyecto de ley surgido a fines de 2005 en la Cámara de Diputados, por una iniciativa de los representantes blancos por Maldonado Federico Casaretto y Nelson Rodríguez, que luego fuera apoyada por el resto de los legisladores de ese departamento.

Brecha se refirió al tema en sus ediciones del 13 y 20 de abril, informando la aprobación del proyecto y advirtiendo luego sobre los peligros que podía encerrar. Asimismo, FUCVAM emitió el 18 de abril una declaración pública estableciendo su desacuerdo con la iniciativa y solicitando «de la sensibilidad del Presidente de la República» que hiciera lo único que en aquel momento podía hacerse para no consumar lo que se entendía como un error: no promulgar el proyecto, devolviéndolo a la Asamblea General con observaciones. De esa forma el Parlamento tendría la oportunidad de pensar la cuestión por segunda vez.

Pero aunque el Ejecutivo dejó correr los diez días de que disponía desde que recibiera el proyecto (Art. 137 de la Constitución) sin declarar que tenía reparos

41 Este Plan había sido creado, en 1985, por el primer intendente capitalino luego de la dictadura, doctor Aquiles Lanza, y tomó su nombre cuando falleció el doctor Lanza. El Banco Hipotecario era el financiador y la Intendencia de Montevideo el organismo ejecutor, contando con la mano de obra benévola de las familias destinatarias. La propia nota hace referencia a otros aspectos del Plan y a sus resultados.

* Nota publicada en *Brecha*, n.º 1.120, 11 de mayo de 2007.

que oponer, o devolverlo con objeciones u observaciones, el mismo fue finalmente promulgado por resolución del Presidente en acuerdo con el Ministro de Educación y Cultura, el pasado 23 de abril, y hoy es ya la Ley n.º 18.116.

El proyecto aprobado por el Senado es el mismo que saliera de diputados, donde nació y fue discutido a fines de 2006. Es un texto muy breve, tan breve que se puede transcribirlo sin tenérselas que ver con la tiranía del espacio: «Artículo Único.- Sustitúyese el artículo 354 del Código Penal por el siguiente texto: "ARTÍCULO 354. (Usurpación).- Será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría: 1. El que, con fines de apoderamiento, o de ilícito aprovechamiento, ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno. 2. El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, remueve o altere los mojones que determinan los límites de un inmueble. 3. El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, desvíe el curso de las aguas públicas o privadas.

Constituye una circunstancia agravante, el hecho de que la usurpación se cometa en inmuebles ubicados en zonas balnearias, delimitadas por los respectivos Gobiernos departamentales. Este delito será perseguible de oficio o a instancia de parte, en cuyo caso la denuncia podrá ser presentada por cualquier persona y en cualquier momento"».

El texto que la nueva ley modifica es el que le había dado al Art. 354 del Código Penal el decreto-ley n.º 14.219, famoso porque fue el que introdujo, casi al comienzo de la dictadura, el libre mercado de alquileres, uno de los principales responsables del crecimiento en flecha de los asentamientos precarios en el país y en particular en Montevideo.

Ese texto nefasto, hijo del más descarnado neoliberalismo, suavizó sin embargo la tipificación del delito de usurpación de bienes inmuebles del Código Penal de 1934, introduciendo dos variantes sustanciales: el requisito de que se configurara «mediante violencia, amenaza, engaño, abuso de confianza o clandestinidad» para que la ocupación se transformara en delito y la sustitución del término «invadir» por «ocupar», que implica que el delito se configura por la presencia permanente en la propiedad ajena, y no por el solo ingreso a la misma.

La nueva redacción vuelve a transformar en delito la ocupación, aunque ella sea pacífica y con ánimo de residir o trabajar y convierte en denunciante a toda la población y en propicio para la denuncia a cualquier momento, lo cual puede desatar una verdadera cacería de ocupantes de asentamientos precarios, para referirnos sólo a la dimensión urbana del problema.

Si bien la filosofía que inspiró la iniciativa era, según los fundamentos de voto en el Parlamento, evitar la ocupación de fincas de veraneantes no residentes, lo que podría causar la retracción de los inversores (de ahí que se considere agravante que el hecho se dé en zonas balnearias) la amplitud del texto desata otros demonios.

Es que la ocupación de terrenos puede ser el arbitrio para buscar una ventaja económica y en esos casos generalmente se acompaña, como preveía el texto modificado, al menos por el engaño, el abuso de confianza y la clandestinidad, cuando no por la violencia o la amenaza. Pero la mayoría de las ocupaciones de tierras —en la ciudad y en el campo; en Uruguay, en la región y en el mundo— no es más que la respuesta a un problema que no

encuentra solución por otra vía: la necesidad de un pedazo de suelo para vivir o para trabajar, cuando esa necesidad no puede ser satisfecha de manera diferente.

Tan es así, que desde hace decenas de años el Estado está regularizando ocupaciones de esas características y que desde hace diez lo hace —en el caso de la vivienda— mediante el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), nada menos que con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tan es así, que nuestro ordenamiento jurídico admite la ocupación como una forma de posesión y —bajo determinadas condiciones— como una vía para adquirir derechos que pueden llevar a reclamar la propiedad.

Tan es así, que el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial presentado por este mismo Poder Ejecutivo al Parlamento a fines del año pasado retoma y perfecciona este concepto en su Art. 65, estableciendo que «aquellas personas cuyo núcleo familiar no supere el nivel de pobreza en sus ingresos y que, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado de acuerdo con el instrumento de ordenamiento territorial aplicable, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario […]».

Un problema no menor que genera el nuevo texto, por otra parte, es qué pasará con los actuales ocupantes de tierras, algunos de los cuales hace muchísimos años que las ocupan para vivir o para trabajar: es claro que no se los puede penalizar por haber hecho algo que en su momento no era delito, pero sucede que ese hecho continúa, y el agregado que ahora se hace (que puede ser denunciado en cualquier momento) introduce serias dudas sobre cómo se aplicará en esos casos. Algún agente inmobiliario de Punta del Este ya afirmó públicamente que con la nueva disposición se podría desalojar el treintenario barrio Kennedy, que tan molesto les resulta por el lugar en que está enclavado, cerca de la península.

Es cierto que en el derecho penal es un principio básico, según enseñan los juristas, que los delitos no se pueden aplicar retroactivamente y es también tradición que en los casos de duda, debe recurrirse a la legislación más benigna, pero la situación que ahora se crea no es tan clara, porque el hecho penalizable continúa y porque, en todo caso, quedará en manos de jueces y fiscales cómo interpretarla.

Hay otros muchos aspectos que hacen del texto votado y ahora promulgado una iniciativa infeliz y potencialmente peligrosa, pero creemos que los mencionados alcanzan para comprender que es importante y necesario que el Parlamento reconozca su error y se aboque, ya, a hacer lo único que ahora puede hacerse: votar otra ley que ponga las cosas en su lugar.

Comentamos este asunto con autoridades del Ministerio de Vivienda, con legisladores y con muchas personas que trabajan desde hace tiempo en estos temas y los calificativos «error» y «lamentable» fueron unánimes. Ahora se trata de hacer lo necesario para que el error se repare.

El problema de la tierra no se resuelve poniendo presos a quienes la toman porque la necesitan y no la tienen, sino usando a fondo, con sentido social y redistributivo, herramientas como el derecho de uso y de trabajo del suelo, y como la utilización social de la tierra ociosa, sea fiscal o privada. Esto, hace no tantos años, se llamaba reforma agraria o reforma urbana y estaba en la tapa del libro de las propuestas de la izquierda.

El Rey Justo de *El Principito* de Saint-Exupéry —que, sobre todo, era sabio— conseguía que sus súbditos acataran sus dictados ordenándoles hacer lo que ellos querían hacer. El Gobierno Justo debería al menos no penalizar aquello que constituye la única salida a un problema al que desde hace treinta años no le encuentra soluciones. Al menos, mientras no esté en condiciones de darlas.[42]

42 Cuatro años después, la ley n.º 18.116 sigue vigente. Después de algunos intentos iniciales por modificarla, el asunto parece olvidado. Salvo para quienes ya fueron procesados por su aplicación.

El fin de año de los sin techo*

Gustavo González

Todas y todos los que desde distintos ámbitos nos preocupamos por el tema de la vivienda popular, este fin de año tendremos sin lugar a dudas una terrible amargura con los últimos hechos sucedidos en Villa Soldati (Argentina): cuatro muertos en los enfrentamientos entre más de trece mil personas que habían ocupado el llamado Parque Indoamericano, al sur de la ciudad de Buenos Aires y vecinos y «fuerzas del orden». Los ocupantes reivindicaban «tierra para construir sus viviendas».

Pero tanto el Gobierno nacional como el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires enviaron la represión en defensa de la sacrosanta propiedad privada y contra el derecho de la gente de satisfacer su necesidad de contar con una vivienda.

No estamos hablando de un «grupúsculo», sino de trece mil personas, que fueron reprimidas salvajemente.

He seguido con atención los distintos argumentos, tanto del Gobierno nacional argentino como del de la ciudad de Buenos Aires, y en realidad de lo que se trataba no era de ver de qué forma se resuelve el problema de la vivienda, sino de quién era la supuesta responsabilidad de que esa matanza hubiera ocurrido.

Pero lo real, independientemente de los argumentos al respecto y de quién tiró la primera bala, es que Julio Valero, Juan Quispe Castañeta, Rose Marie Churupaña, los tres de nacionalidad boliviana, y Bernardo Salguero, paraguayo, perdieron la vida ante la represión de las policías Federal y Metropolitana, según documentó toda la prensa argentina.

Como siempre sucede en estos casos, no faltan las dudas ahora, acerca de los móviles de la ocupación del terreno: hay quienes invocan a inescrupulosos que «mandaron ocupar», otros califican todo como un operativo de desestabilización al Gobierno nacional y aun hay otros —dependiendo de qué lado se ubican— que sostienen que al que quieren desestabilizar es al gobierno de la ciudad. Pero lo real es que los pobres inmigrantes sin techo están muertos.

Pareciese que en los últimos días habría «acuerdo» entre los sectores políticos en cuestión para comenzar a darle solución al problema de la vivienda. Parece inconcebible que haga falta la muerte de cuatro seres humanos para comenzar a ver posibles salidas. ¿Y las habrá realmente, o todo quedará en la nada, cuando otra noticia más horrenda ocupe la tapa de los periódicos?

Lo que hay que tener claro es que todas las argumentaciones, de un lado y del otro, colocan como prioridad la defensa de la propiedad privada y el «or-

* Nota publicada en *La República*, el 26 de diciembre de 2010.

den establecido». Ese mismo «orden» que es responsable de la exclusión de las grandes mayorías, y el que defiende a capa y espada que el suelo siga considerándose como mercancía, siendo éste un bien de toda la humanidad y no de un puñado de latifundistas urbanos, que lucran con el trabajo de toda la sociedad, manteniendo terrenos de «engorde» hasta que el conjunto de la sociedad coloca todos los servicios, para que ellos aumenten el precio de sus tierras.

¿Hasta cuándo habrá que recordar que la tierra urbana es un bien inelástico, un bien que no se puede reproducir? ¿Hasta cuándo habrá que seguir reivindicando que debería ser un bien propiedad de la humanidad toda y no de nadie en especial, que acapare y haga negocio con ella?

Este problema, naturalmente, no es privativo del Gobierno argentino, sino de todos los gobiernos que no interponen medidas de control a la avasallante propiedad privada frente a la necesidad de vivienda de la gente.

Las organizaciones de la vivienda en los distintos países de nuestro continente han planteado y siguen planteando la necesidad de contar con carteras de tierras para la construcción de viviendas populares; sin ello, sin la tierra y los servicios, todo plan de vivienda en el mejor de los casos y aun con las más sanas intenciones, no es más que una ilusión.

Si la población necesitada de satisfacer un derecho como el de la vivienda no cuenta con los instrumentos indispensables para efectivizar ese derecho, este tipo de ocupaciones seguirán dándose y seguiremos, lamentablemente, contando muertos en las luchas por la tierra.

Los gobiernos deben decidir, se llamen como se llamen y se digan como se digan: o se para la especulación de la tierra urbana y se instrumenta el acceso a la misma de los sectores populares, o el problema de la vivienda seguirá sin soluciones reales.

Accesos
A propósito de la ocupación de tierras en Manga*

Benjamín Nahoum

La ocupación, por más de doscientas cincuenta familias, de un predio de cinco hectáreas en la zona de Manga, cerca de otra ocupación, histórica: el barrio Nuevo Capra, puso en estos días dramáticamente en la discusión pública el problema del acceso al suelo urbano. Habrá —ya los hay— quienes vean antes que nada los fantasmas y atribuyan lo sucedido a manija política —la derecha, la ultraizquierda, antes era la izquierda: siempre habrá algún sospechoso—. O a especuladores que apuestan a que el Estado, tarde o temprano, termina regularizando, y entonces la tierra contará con servicios, se valorizará y podrá ser revendida con ganancias. O, ¿por qué no?, a una y otra causa sumadas.

Siempre hay de todo eso, sin duda, e incluso hay más: no pocas veces el principal especulador es el mismísimo propietario del terreno, supuesto damnificado, que pretende terminar vendiéndole al Estado, a precio de tierra urbanizada, lo que sólo es suelo rural sin servicios, de un valor diez veces menor. Pero quien vea en estas cosas lo principal del problema, estará dejándose ocultar un inmenso bosque por unos esmirriados arbolitos.

Porque lo sucedido en Manga la semana pasada no es demasiado distinto a lo que pasa todos los días en algún lugar de nuestro país y especialmente de Montevideo: quizás las diferencias estén en que en vez de por goteo se produjo de un solo impulso y en que la gente tenía cierto nivel de organización, para lo cual pueden encontrarse muchas explicaciones (algunas muy perversas). Lo más probable es que la verdadera razón sea que la mayoría de los ocupantes son vecinos, y conversan todos los días de sus angustias.

Aunque no hay demasiados datos al respecto (hace quince años que no se hace un censo en Uruguay) los disponibles muestran claramente que el problema del acceso a la vivienda y la tierra urbanizada es ya un mal endémico en el país: así, por ejemplo, los relevamientos realizados en 1984 y 1994 por el instituto privado INTEC, muestran que en ese decenio la población residente en asentamientos precarios había crecido a una tasa del 10% anual acumulativo, cuando el total de la población del país lo hacía a un ritmo diez veces menor; a su vez, el déficit habitacional absoluto, estimado de acuerdo al conteo realizado por el Instituto Nacional de Estadística en 2004 se mantenía en las mismas cifras que cuarenta años atrás (unas ochenta mil viviendas), y los asentamientos

* Nota publicada en *Brecha* n.º 1.315, el 4 de febrero de 2011.

irregulares llegaban en 2006, según datos del mismo origen, a casi setecientos y unas doscientas mil personas: uno de cada diez habitantes en Montevideo.

Más impresionante aún es comparar la velocidad de regularización de los distintos programas oficiales que abordan el problema, con la de creación de nuevos barrios informales: mientras el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) había conseguido actuar en forma más o menos completa, entre su creación a fines de los noventa y el año 2005, en veintiséis asentamientos, sólo en Montevideo habían surgido en el mismo lapso otros cincuenta.

Frente a esta situación, con necesidades crecientes que desbordan largamente las respuestas ensayadas y resultan en más y más ocupaciones, hay tres posturas posibles: una es reprimir, enarbolar firmemente el cuadernito en que se listan las cosas que no se pueden hacer y fortificar la batería de las prohibiciones, imaginando y aplicando sanciones cada vez más duras para los que osen violarlas. El Parlamento ya dio un lamentable paso en ese sentido en abril de 2007, cuando criminalizó las ocupaciones de tierras (véase *Brecha* n.º 1.120, 11de mayo de 2007, «El Parlamento mete la pata») al modificar el Art. 354 del Código Penal, lo que fue convalidado por el Ejecutivo de la época. Por esa modificación, que endureció el texto que se había aprobado en dictadura en 1974, ya hay gente procesada, y ese fue uno de los elementos que jugó en la desocupación en el caso de Manga: la gente se fue, ante la perspectiva de males mayores; así el problema se solucionó para los medios de comunicación de masas y el *establishment*, pero los ocupantes están igual que al principio.

Una segunda postura, adoptada por gobiernos de todo pelo y color, es mirar para el costado y dejar que la gente haga lo que el Gobierno no puede o no quiere hacer, aprovechando de paso para obtener el mayor rédito clientelar posible. Esto alivia las presiones y permite sacar algunas ventajas políticas, pero origina un caos urbano inimaginable y termina costando, al final, al conjunto de la sociedad, mucho más caro que las soluciones formales, porque es bien sabido que arreglar algo mal hecho es bastante más complejo —y costoso— que hacerlo bien desde el principio.

Y finalmente, el tercer encare posible es asumir el problema con el carácter de drama nacional que tiene (no en balde el Poder Ejecutivo declaró en mayo de 2010 «la situación de emergencia de la población en situación de precariedad socio-habitacional», para atender la cual creó el Plan Juntos) y destinar a él los recursos necesarios para darle solución, en forma planificada y paulatina (porque está claro que no se solucionará en un día ni en un año, pero en algún momento hay que empezar). Y mientras tanto, flexibilizar disposiciones que pueden tener una lógica impecable en el mejor de los mundos posibles, pero que en la dura realidad de la gente sin tierra y sin techo, suenan a absurdo.

Se trata, no de decirle a la gente qué es lo que no puede hacer y lo que está prohibido, sino de proporcionarle alternativas que les permitan solucionar sus problemas sin tener que transgredir el orden establecido (establecido por los que no los tienen). El Plan Juntos es un importante avance en ese sentido, la prioridad que se da en el Plan Quinquenal de Vivienda a la autoconstrucción y la producción cooperativa también, y la creación en 2008 de la Cartera de Inmuebles del Ministerio de Vivienda lo es asimismo, como lo fueron hace veinte

años la Cartera de Tierras de la Intendencia de Montevideo y posteriormente iniciativas similares en otros departamentos.

Pero estas cosas no funcionan en base a declaraciones y normas jurídicas, sino a recursos. Las intenciones son imprescindibles, el marco legal y reglamentario es una gran ayuda, pero todo eso se queda en decorado si no se vuelcan los fondos necesarios para atacar de verdad los problemas. Y a ese respecto, cómo se financiará el Plan Juntos sigue siendo una incógnita, más allá de algunas experiencias piloto muy loables, y el presupuesto del Ministerio, votado hace pocas semanas, no aumentó los fondos para vivienda en términos reales, que son los que importan, porque son los que definen qué es lo que efectivamente se podrá hacer.

El Gobierno deposita importantes expectativas en el aporte que puedan hacer los capitales privados al financiamiento de la vivienda social (para la confortable y suntuaria ya lo hacen, pero no es ahí que está el problema), lo cual suena mucho a idea del Ministerio de Economía. Para eso se envió al Parlamento un proyecto que da a los inversores privados múltiples facilidades y ventajas. Pero está por verse que con eso alcance, y si alcanza, que produzca los efectos buscados y no contribuya simplemente a que las empresas hagan mejores negocios (véase *Brecha*, n.º 1.301, 22 de octubre de 2010, «Permítanme dudar»). Por lo pronto, no conocemos ningún lugar en que las cosas hayan funcionado de la forma que se espera, comenzando por el publicitado modelo chileno, ejemplo de culto de los organismos multilaterales de crédito.

Mientras tanto, otra oportunidad de transformar las buenas intenciones en realidad, está próxima: de aquí a mayo los gobiernos departamentales aprobarán sus presupuestos quinquenales. Oportunidad para que quienes no las tienen, creen sus carteras de inmuebles para vivienda de interés social, y para que quienes ya la tienen, como es el caso de Montevideo, las doten de los recursos necesarios para poder incidir real y efectivamente en el acceso al suelo urbano de los sectores de menores ingresos. Eso podría potenciar significativamente la actuación del Ministerio de Vivienda, dando asimismo a aquellos gobiernos una importante herramienta de acción urbanística.

Y entonces sí tendría sentido decirle a quien ocupa que no ocupe, porque existirían otras soluciones mejores —mejores para todos—. Mientras tanto sería sensato no penalizar —por lo menos— lo que no se está en condiciones de solucionar.

TERCERA PARTE ALGUNAS PROPUESTAS NECESARIAS

Los cuatro textos que siguen se enfocan en las propuestas, que ya han tenido amplio lugar en los artículos anteriores, pero que aquí ocupan el centro de la atención.

Nos remontamos así al Reglamento Artiguista de Tierras de 1815, para verificar sin asombro que allí están contenidas muchas de las cosas que todavía hay que hacer; incluimos el apretado planteo de Gustavo en Naciones Unidas, poniendo sobre la mesa la cuestión del acceso a la tierra como parte fundamental del derecho a la ciudad; volvemos a la herramienta fundamental de las carteras de tierras, para estudiar en profundidad el modelo montevideano, y finalmente, planteamos y analizamos otra herramienta que nos parece medular: el retorno a propiedad del Estado de los inmuebles de propiedad particular abandonados.

Esto se complementa con las iniciativas contenidas en el Manifiesto de San Salvador, suscrito por numerosas organizaciones sociales y de promoción de la región, que por su densidad y la rica información que brinda, incluimos en una cuarta parte (en la *web*), como documento.

Para llegar aquí es que elaboramos este trabajo: no para la enésima disección académica del problema ni para formular nuevos diagnósticos, sino para proponer algunas cosas nuevas y para plantear, una vez más, cosas que venimos planteando hace mucho tiempo, por suerte junto con mucha gente que es protagonista del problema, porque es ***su*** problema.

Como dijimos en la Introducción, ese es el único objetivo de este libro, que busca poner sobre la mesa la cuestión de la tierra y las medidas para abordar su solución, ahora que, por fin, se reconoce el problema de la vivienda como una emergencia nacional en este país.

El Reglamento Artiguista de 1815… Así que pasen 200 años*

Benjamín Nahoum

Empezando por lo que importa

Vamos a empezar por lo que habitualmente se concluye, por lo que la ortodoxia determina poner como anexo: el Reglamento de Tierras de 1815. Porque en esto importa más lo que mandó a escribir Artigas que lo que podamos decir nosotros.

Artigas da a conocer este documento, cuyo nombre preciso es «Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus hacendados», el 10 de setiembre de 1815, en Purificación, donde tenía su campamento.

El Reglamento fue aplicado entre noviembre de 1815 y setiembre de 1816, cuando se produjo la invasión portuguesa al territorio oriental. En ese corto lapso se realizaron, sin embargo, numerosas adjudicaciones de tierra entre familias humildes con ansias de trabajar. Posteriormente, la historia dice que los intereses de los grandes propietarios hicieron que el Reglamento no sólo fuera relegado al olvido, sino que se desandara buena parte de lo hecho.

Reglamento Provisorio de la Provincia Oriental para el Fomento de la Campaña y Seguridad de sus Hacendados

Cuartel General, 10 de setiembre de 1815

1.º El señor alcalde provincial, además de sus facultades ordinarias, queda autorizado para distribuir terrenos y velar sobre la tranquilidad del vecindario, siendo el juez inmediato en todo el orden de la presente instrucción.

2.º En atención a la vasta extensión de la campaña podrá instituir tres subtenientes de provincia, señalándoles su jurisdicción respectiva y facultándolos según este reglamento.

3.º Uno deberá instituirse entre Uruguay y Río Negro, otro entre Río Negro y Yí; otro desde Santa Lucía a la costa de la mar, quedando el señor alcalde provincial con la jurisdicción inmediata desde el Yí hasta Santa Lucía.

---

* Este trabajo es el pasaje a texto, publicado en el n.º 108 de *El Solidario*, periódico de FUCVAM, de la exposición que hiciéramos en el acto convocado en la Meseta de Artigas, en octubre de 2010, por dicha Federación, del que también participó como expositor el historiador profesor Gonzalo Abella. Nuestra intención, allí y aquí, fue tratar de pensar el Reglamento de Tierras de 1815 en clave de los actuales problemas de la tierra urbana en nuestro país e imaginar qué estaría proponiendo ahora Don José. Menuda tarea, pero valga el atrevimiento. Es que, nos parece, el Reglamento da muchas pistas.

4.º Si para el desempeño de tan importante comisión, hallare el señor alcalde provincial y subtenientes de provincia, necesitarse de más sujetos, podrá cada cual instituir en sus respectivas jurisdicciones jueces pedáneos, que ayuden a ejecutar las medidas adoptadas para el establecimiento del mejor orden.

5.º Estos comisionados darán cuenta a sus respectivos subtenientes de provincia; éstos al señor alcalde provincial, de quien recibirán las órdenes precisas; éste las recibirá del gobierno de Montevideo, y por este conducto serán transmisibles otras cualesquiera, que además de las indicadas en esta instrucción, se crean adaptables a las circunstancias.

6.º Por ahora el señor alcalde provincial y demás subalternos se dedicarán a fomentar con brazos útiles la población de la campaña. Para ello revisará cada uno, en sus respectivas jurisdicciones, los terrenos disponibles; y los sujetos dignos de esta gracia con prevención que los más infelices serán los más privilegiados. En consecuencia, los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados con suertes de estancia, si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad, y a la de la provincia.

7.º Serán también agraciadas las viudas pobres si tuvieren hijos. Serán igualmente preferidos los casados a los americanos solteros, y éstos a cualquier extranjero.

8.º Los solicitantes se apersonarán ante el señor alcalde provincial, o a los subalternos de los partidos, donde eligieron el terreno para su población. Éstos darán su informe al señor alcalde provincial y éste al gobierno de Montevideo de quien obtendrán legitimación de la donación, y la marca que deba distinguir las haciendas del interesado en lo sucesivo. Para ello, al tiempo de pedir la gracia se informará si el solicitante tiene o no marca, si la tiene será archivada en el libro de marcas, y de no, se le dará en la forma acostumbrada.

9.º El M.I. Cabildo Gobernador de Montevideo despachará estos rescriptos en la forma que estime más conveniente. Ellos y las marcas serán dados graciosamente, y se obligará al regidor encargado de propios de ciudad, lleve una razón exacta de estas donaciones de la provincia.

10.º Los agraciados serán puestos en posesión desde el momento en que se haga la denuncia por el señor alcalde provincial o por cualquiera de los subalternos de éste.

11.º Después de la posesión serán obligados los agraciados por el señor alcalde provincial o demás subalternos a formar un rancho y dos corrales en el término preciso de dos meses, los que cumplidos, si se advierte la misma negligencia, será aquel terreno donado a otro vecino más laborioso y benéfico a la provincia.

12.º Los terrenos repartibles son todos aquellos de emigrados, malos europeos y peores americanos que hasta la fecha no se hayan indultados por el jefe de la provincia para poseer sus antiguas propiedades.

13.º Serán igualmente repartibles todos aquellos terrenos que desde el año 1810 hasta el de 1815, en que entraron los orientales a la plaza de Montevideo, hayan sido vendidos o donados por ella.

14.º En esta clase de terrenos habrá la excepción siguiente: si fueran donados o vendidos a orientales o extraños; si a los primeros, se les donará una

suerte de estancia conforme al presente reglamento; si a los segundos, todo es disponible en la forma dicha.

15.º Para repartir los terrenos de europeos o malos americanos se tendrá presente si éstos son casados o solteros. De estos todo es disponible. De aquéllos se atenderá al número de sus hijos, y con concepto a que no sean perjudicados, se les dará bastante para que puedan mantenerse en lo sucesivo, siendo el resto disponible, si tuvieran demasiado terreno.

16.º La demarcación de los terrenos agraciables será legua y media de frente, y dos de fondo, en la inteligencia que puede hacerse más o menos extensiva la demarcación, según la localidad del terreno en el cual siempre se proporcionarán aguadas, y si lo permite el lugar, linderos fijos; quedando al celo de los comisionados, economizar el terreno en lo posible, y evitar en lo sucesivo desavenencias entre vecinos.

17.º Se velará por el gobierno, el señor alcalde provincial, y demás subalternos para que los agraciados no posean más de una suerte de estancia. Podrán ser privilegiados sin embargo, los que no tengan más que una suerte de chacra; podrán también ser agraciados los americanos que quisieran mudar posesión, dejando la que tienen a beneficio de la provincia.

18.º Podrán reservarse únicamente para beneficio de la provincia el rincón de Pan de Azúcar y el del Cerro para mantener las reyunadas de su servicio. El Rincón del Rosario, por su extensión puede repartirse hacia el lado de afuera entre algunos agraciados, reservando en los fondos una extensión bastante a mantener cinco o seis mil reyunos de los dichos.

19.º Los agraciados, ni podrán enajenar, ni vender estas suertes de estancia, ni contraer sobre ellas débito alguno, bajo la pena de nulidad hasta el arreglo formal de la provincia, en que ella deliberará lo conveniente.

20.º El M.I. Cabildo Gobernador, o quien él comisione, me pasará un estado del número de agraciados y sus posiciones para mi conocimiento.

21.º Cualquier terreno anteriormente agraciado entrará en el orden del presente reglamento, debiendo los interesados recabar por medio del señor alcalde provincial su legitimación en la manera arriba expuesta, del M.I. Cabildo de Montevideo.

22.º Para facilitar el adelantamiento de estos agraciados, quedan facultados el señor alcalde provincial y los tres subtenientes de provincia, quienes únicamente podrán dar licencia para que dichos agraciados se reúnan y saquen animales, así vacunos como caballares, de las mismas estancias de los europeos y malos americanos que se hallen en sus respectivas jurisdicciones. En manera alguna se permitirá que ellos por sí solos lo hagan: siempre se les señalará un juez pedáneo, u otro comisionado para que no se destrocen las haciendas en las correrías, y las que se tomen se distribuyan con igualdad entre los concurrentes, debiendo igualmente celar así el alcalde provincial, como los demás subalternos, que dichos ganados agraciados no sean aplicados a otro uso que el de amansarlos, caparlos y sujetarlos a rodeo.

23.º También prohibirán todas las matanzas a los hacendados, si no acreditan ser ganados de su marca; de lo contrario serán decomisados todos los productos, y mandados a disposición del gobierno.

24.º En atención a la escasez de ganados que experimenta la provincia se prohibirá toda tropa de ganado para Portugal. Al mismo tiempo que se prohibirá a los mismos hacendados la matanza del hembraje, hasta el restablecimiento de la campaña.

25.º Para estos fines, como para desterrar los vagabundos, aprehender malhechores y desertores, se le dará al señor alcalde provincial, ocho hombres y un sargento, y a cada tenencia de provincia, cuatro soldados y un cabo. El cabildo deliberará si estos deberán ser vecinos, que deberán mudarse mensualmente, o de soldados pagos que hagan de esta suerte su fatiga.

26.º Los tenientes de provincias no entenderán en demandas. Esto es privativo del señor alcalde provincial, y de los jueces de los pueblos y partidos.

27.º Los destinados a esta comisión, no tendrán otro ejercicio que distribuir terrenos y propender a su fomento, velar sobre la aprehensión de los vagos, remitiéndolos o a este Cuartel General, o al gobierno de Montevideo, para el servicio de las armas. En consecuencia, los hacendados darán papeletas a sus peones, y los que hallaren sin este requisito, y sin otro ejercicio que vagar, serán remitidos en la forma dicha.

28.º Serán igualmente remitidos a este Cuartel General los desertores con armas o sin ellas que sin licencia de sus jefes se encuentren en alguna de estas jurisdicciones.

29.º Serán igualmente remitidos por el subalterno al alcalde provincial cualquiera que cometiere algún homicidio, hurto o violencia con cualquier vecino de su jurisdicción. Al efecto lo remitirá asegurado ante el señor alcalde provincial y un oficio insinuándole del hecho. Con este oficio, que servirá de cabeza de proceso a la causa del delincuente, lo remitirá el señor alcalde provincial al gobierno de Montevideo, para que éste tome los informes convenientes, y proceda al castigo según delito.

Todo lo cual se resolvió de común acuerdo con el señor alcalde provincial don Juan León y don León López, delegados con este fin; y para su cumplimiento lo firmé en este Cuartel General a 10 de setiembre de 1815. *José Artigas.*

De 1815 a 2010

Analizar la situación de la campaña oriental en 1815, para entender por qué Artigas dictó este Reglamento, es tarea de historiadores, o por lo menos de personas más capacitadas que nosotros para hacerlo. Pero un historiador artiguista, Gonzalo Abella, lanza —en su libro *Artigas, el resplandor desconocido*— un desafío apasionante: Abella dice que «la propuesta artiguista puede ser leída en un sentido contemporáneo». Y aunque esa tarea también es ardua y seguramente también habrá quien pueda encararla con más propiedad que nosotros, convoca a intentarla, porque además parece principalmente una tarea colectiva, de esas de poner un ladrillito cada uno, importando cada ladrillito, para la construcción del edificio que resultará.

La segunda imprudencia que vamos a cometer será leer un documento elaborado para atender la situación de la campaña y sus habitantes, hace casi doscientos años, en función de la problemática urbana de hoy. Las distancias son muchas, físicas y temporales. La lectura probará que los parecidos lo son más.

Los capítulos anteriores de este libro, aunque su propósito no es el diagnóstico, dan idea de los problemas a resolver hoy en la cuestión del acceso al suelo urbanizado. Que en definitiva se podrían resumir en que hay muchos que necesitan tierra para vivir y para producir (en el medio rural, pero también en el urbano, donde cada vez hay más producción familiar, como si la historia hubiera dado una vuelta de campana). Y hay pocos que tienen esa tierra, pero tienen mucha, y especulan con ella en espera de hacer el gran negocio. Uno de esos pocos, increíblemente, es el propio Estado, y en ese caso las causalidades de la inacción son otras: la desidia, las «chacritas», la ineficiencia, el temor.

Sobre esta base, repasemos la propuesta artiguista de 1815 y veamos qué puede ser aplicable y cómo.

El Art. 1º del Reglamento encomendaba actuar al Alcalde Provincial y le daba la facultad de distribuir la tierra: está claro aquí que esa era obligación del Estado y que debía asumirla quien representaba al Estado. No se esperaba a que los que poseían la tierra quisieran venderla y quienes la necesitaban pudieran comprarla. *No se esperaba al mercado*. Era el Estado quien laudaba en la cuestión y lo hacía en el sentido que se necesitaba: la tierra debía ser distribuida para garantizar su uso social. Hoy se dice con palabras más sofisticadas; sin embargo, la idea es la misma.

Pero el territorio era vasto (todavía no habíamos entregado las Misiones Orientales y creado un país que no queríamos), máxime teniendo en cuenta las dificultades del transporte en la época, y por ello era difícil manejarlo desde un lugar central: los artículos siguientes del Reglamento, del segundo al quinto, atienden a este tema, creando una estructura descentralizada en base a subtenientes de provincia, con quienes colaborarían jueces pedáneos,[43] a quienes se delegaban responsabilidades y poderes. La decisión política estaba donde tenía que estar: en la cabeza, pero la ejecución se descentralizaba… *gobiernos locales, dotados de facultades y recursos*.

Para poder distribuir tierras, sin embargo, era (es) necesario conocer dónde estaban esas tierras, cómo eran, de quién, y en qué circunstancia se encontraban… un inventario, *hoy le llamaríamos catastro.*

Y era necesario también saber quiénes necesitaban tierra y cuáles eran sus merecimientos… *un registro de postulantes.* Y establecer prioridades: quiénes serían priorizados y por qué. Los artículos 6º y 7º del Reglamento apuntan a definir estas cosas, regidos por el criterio que *los más infelices serán los más privilegiados,* santo y seña de toda política social inspirada en principios de justicia. *Bienaventurados los pobres*, pero sin esperar a que cambien de mundo.

Porque la verdadera equidad es tratar desigualmente las situaciones desiguales: *a cada cual, según sus necesidades*, la directiva era contemplar a «los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y los criollos pobres […] también las viudas pobres si tuvieren hijos». Y considerar primero que nada a las familias.

Los artículos siguientes son instrumentales, hasta que el 11º ataca otro punto sustancial: *cuáles eran las obligaciones* asociadas a los derechos que se reconocía y otorgaba. La razón de otorgar la tierra era que se la necesitaba,

43 **Magistrados locales.**

y entonces la contrapartida debía ser utilizarla. Y si no se usaba, pasaría a otro que sí la usara. *La propiedad como derecho, pero siempre que cumpla una función social.*

¿Qué terrenos se repartían? Los que fueran ya de la Provincia, desde luego pero también los de aquellos que hubieran complotado contra la patria y la de los abandónicos: la de los emigrados que se habían ido del país y abandonado la tierra. *El abandono era causal de la pérdida del derecho de propiedad,* porque ese derecho debía asociarse al fin social a dar al bien, y la tierra abandonada no cumplía un fin social.

No se repartía cualquier terreno ni cualquier extensión: se entregaba lo necesario para producir (lo necesario para vivir) y esa cantidad necesaria dependía, naturalmente, de la zona en que estaba el terreno. Pero siempre con el criterio de «economizar el terreno en lo posible», de modo de poder llegar a más gente (Art. 16).

Como se trataba de satisfacer necesidades y no de especular, no tenía sentido que nadie poseyera más que lo que necesitaba y pudiera trabajar. Por eso el Art. 17 establece que el gobierno y sus representantes debían velar para que los agraciados no poseyeran «más de una suerte de estancia». Y tampoco tenía sentido que las tierras recibidas se enajenaran ni que se contrajera sobre ellas deudas, y por eso ambas cosas quedaban prohibidas, bajo la pena de nulidad del otorgamiento (Art. 19).

Había propiedad privada individual, entonces, pero sus limitaciones y condicionantes hacían que más bien se pareciera a nuestro moderno concepto del *uso y goce* en la propiedad colectiva: había obligación de usar; no se permitía la propiedad múltiple; no se podía vender la tierra ni contraer sobre ella deudas (*hipotecas u otra forma de garantías,* en la jerga económica actual). Y si estos principios se violaban, el derecho se perdía: la propiedad volvía a quien la había originado (la Provincia: *el Estado*) y se volvía a otorgar, a alguien que sí respetara esas reglas.

La Provincia también debía tener tierra para satisfacer sus necesidades, que en aquel entonces eran «mantener las reyunadas de su servicio» y hoy pueden ser los espacios públicos, la vialidad urbana, la sede de sus servicios, etc., y por eso el Art. 18 le reservaba los espacios necesarios.

Por aquí nos quedamos. El resto del reglamento tiene que ver con la forma de poner en práctica lo anteriormente establecido y con disposiciones sobre la seguridad de la campaña.

Imaginar a Artigas en 2010

Artigas falleció en 1850 en el Paraguay, aunque hacía ya treinta años que había dejado la acción social y política. Cuando eso sucedió, Karl Marx era un niño de sólo dos años, y lejos estaban, él y el mundo, de imaginar cuál iba a ser su aporte a la comprensión del funcionamiento de la moderna sociedad del capital.

Las ideas de uno y otro han sufrido numerosos avatares. Las frases que expresan los conceptos más importantes del ideario artiguista están en los

libros de texto escolares, los políticos hacen referencia a ellas en las efemérides, y hasta la dictadura las grabó en bronce en el mausoleo que hicieron para Artigas, aunque eligiendo cuidadosamente cuáles, porque algunas de ellas también eran sospechosas de afectar la seguridad. Las ideas de Marx, a su vez, fueron declaradas fenecidas cuando se proclamó el fin de la Historia, por un mercachifle de cuyo nombre no puedo acordarme. Sin embargo, como canta el gran Joan Manuel Serrat en «Disculpe el Señor», son legiones los que «no se han enterado/que Carlos Marx está muerto y enterrado».

Acudir hoy a ellos —al hombre de acción que también era un pensador político, y al filósofo que también era un agitador— para entender la problemática social y económica actual, sus orígenes, sus causalidades y sus leyes, obliga a una delicada operación, porque cada uno de ellos pensó y actuó en una realidad que no es la de hoy, y extrapolar sin cuidados su pensamiento y sus propuestas podría llevar —ya ha llevado— a cometer gruesos errores.

Sin embargo, la lectura del Reglamento de 1815 en un sentido contemporáneo, como nos propone y desafía Gonzalo Abella, nos da pistas tan claras, salva con tanta limpieza la distancia entre el ayer y el hoy, que muestra que más allá de los casi infinitos cambios producidos, el revés de la trama es el mismo y la figura sobre el tapiz también: quizá los colores sean más vivos, el estilo más moderno, pero los problemas de hoy no son esencialmente distintos de los de ayer.

En las páginas que siguen se leerán una serie de propuestas con relación al problema de la tierra urbanizada: algunas las recogimos nosotros mismos, tomándolas de diferentes lugares, de múltiples discusiones y elaboraciones, a veces ayudando a darles forma, en ocasiones actuando simplemente de transcriptores y copistas; otras de esas propuestas son el resultado de la discusión de las organizaciones sociales y los movimientos de pobladores, de la decantación de sus reivindicaciones y sus luchas.

En nuestra opinión, esas son las cosas que habría que hacer, aquí y ahora, para transformar en verdadero el derecho a la tierra urbana, que hoy es sólo parte de lo que el inolvidable Luis Carlos Silveira llamaba «el progreso del derecho escrito», por oposición al real; para comenzar a efectivizar, al fin, el tan pregonado derecho a la ciudad.

Si esas cosas se examinan una a una, se verá que están en su gran mayoría contenidas en el Reglamento Artiguista de 1815: la utilización de la tierra del Estado ociosa; la recuperación para la sociedad de los terrenos abandonados; el gravamen a la propiedad subutilizada y al acaparamiento de tierras; el fin social de la propiedad; la exigencia que el derecho tenga la obligación de contrapartidas: la fundamental, el uso; la noción de propiedad colectiva y social, en lugar —o al menos, además— de la individual; la prioridad para quienes menos medios y más necesidades tienen.

¿Qué tal si el próximo 19 de junio, o 23 de setiembre, o 18 de mayo, en vez de festejar que Artigas nació, o lamentar que murió, o celebrar su mayor victoria militar, aprobáramos la puesta en vigencia del Reglamento de 1815? Quizá sólo habría que escribirlo en un español más moderno.

No somos pájaros ni peces*

Gustavo González

Plantearemos brevemente algunas cuestiones que me parecen importantes, a los efectos de poder colocar tres o cuatro elementos que a mi juicio son claves en este problema.

En primer lugar, hablar de la problemática del suelo urbano no es hablar de un tema técnico; es hablar de un tema esencialmente político y de no resolverse correctamente, difícilmente se pueda intentar atacar el problema de la vivienda y los servicios elementales.

No admitamos más que la tierra, siendo un bien inelástico, que no se puede seguir reproduciendo, se nos niegue para construir las viviendas que necesitamos para vivir con nuestras familias. ¿Qué pretenden? Terminarán queriendo ganarle a la ley de gravedad, para que los pobres del mundo floten y no sigan reclamando tierra.

Un segundo aspecto es que al ser el tema de la vivienda un problema político se deben impulsar políticas de vivienda que conciban a ésta y al suelo no como una mercancía sino como un derecho fundamental de los seres humanos todos. Entonces, hay que ir al tema central sin rodeos, éste es el verdadero debate que hay que abordar: si la tierra se la concibe como mercancía, no hay salida a la crisis urbana y mucho menos será posible resolver el problema de la vivienda para los pobres del planeta.

Pero esta cuestión no es inocua. No somos todos inocentes. No nos engañemos: en toda política hay responsables. La gran mayoría de los organismos multilaterales desde hace más de veinte años viene impulsando sus políticas de vivienda basadas en el mercado e imponiendo a nuestros gobiernos nacionales que asuman un rol que se ha dado en denominar de «Estado facilitador», dejando de esta forma desnudos frente al mercado y la banca a los más humildes del continente, que no pueden acceder a una vivienda por los precios exorbitantes e intereses y préstamos usurarios.

Como contrapartida, los humildes tomaron tierras y construyeron como pudieron sus ciudades, en la gran mayoría de los casos sin los servicios más elementales como, por ejemplo, el agua potable. E increíblemente, cuando protestan y toman tierras son criminalizados y en pomposos congresos de urbanistas defensores del *establishment* se los culpa y se pide prisión contra ellos en defensa de la santísima propiedad privada.

Un tercer aspecto y fundamental: la propiedad de la tierra. Debemos comenzar a discutir y tomar medidas y definir sin cortapisas este tema. Si so-

---

* Exposición en el V Foro Urbano Mundial, desarrollado en Río de Janeiro, Brasil, en marzo 2010 organizado por Hábitat-Naciones Unidas.

mos habitantes de este planeta, algún lugarcito a todas y todos nos debe corresponder. Por ende, hay que acordar de una vez por todas que la tierra es un bien de toda la humanidad y hay que comenzar a acotar la propiedad privada individual, si significa un obstáculo para ello. Tenemos que ponernos de acuerdo en que la tierra es un bien esencialmente social y por lo tanto debe concebirse como un bien de uso y goce de la humanidad.

En esa perspectiva se inscribe la lucha de las cooperativas de vivienda de ayuda mutua del Uruguay, que hoy ya son del continente, puesto que se desarrollan modelos similares en Nicaragua, El Salvador, Bolivia, Paraguay, etcétera. Las cooperativas han mantenido a través de más de cuarenta años de lucha por la tierra y la vivienda el concepto que ambas son un bien de uso y no una mercancía.

En esta línea es importante implementar un conjunto de medidas:

1. El concepto del carácter de la tierra como bien social, cuyo uso y goce es imprescindible para la vida, se debe integrar a las leyes nacionales de vivienda.
2. El crecimiento de las cooperativas sólo fue posible a partir de contar con los llamados bancos o carteras de tierras que les adjudicaron terrenos que pagaron al obtener los créditos. Pero también debe haber tierras entregadas en uso y goce, de lo contrario como a veces también la pobreza tiene cara de hereje, gente con muchas necesidades se puede ver obligada por la fuerza de la necesidad a vender las tierras otorgadas por el Estado.
3. Todo Estado debe tener tierras con servicios disponibles para la vivienda llamada de interés social.
4. Hay que generar un catastro real, que permita detectar, para que no se las admita más en nuestras ciudades, las llamadas «tierras de engorde», que generan cuantiosas ganancias a los especuladores, que las comercializan cuando llega el momento del mejor negocio. En un país pequeñito como El Salvador, en su mero centro histórico, mediante un catastro popular realizado por los cooperativistas, se detectaron más de cincuenta inmuebles abandonados y más de sesenta terrenos baldíos.
5. Hay que buscar la sostenibilidad del banco de tierras, con el repago de los créditos y recursos presupuestales suficientes para contemplar el caso en que se entregan en uso.
6. Es clave contar y poner en práctica las herramientas jurídicas que permitan a los Estados poder obtener tierra para hacer realidad en definitiva el derecho al suelo para construir: la prescripción, la expropiación, la dación en pago, deben ponerse en práctica.
7. Debe implantarse una fuerte política impositiva que desestimule la vacancia de tierras y los inmuebles ociosos y por ende sin uso alguno.

Corresponde preguntarse: ¿son las cooperativas autogestionarias, la única salida al problema? De ninguna manera, pero es claro que han demostrado con cuarenta años de experiencia en Uruguay, y modelos similares en otros países, ser una herramienta válida.

Permítannos detenernos sobre algunas de las características de estas cooperativas, porque nos parece importante hacer conocer y difundir esta herramienta, la más válida que conocemos para la solución de la vivienda popular:

- plantean el uso y goce, tanto de la tierra como de las viviendas, no admitiendo la especulación sino el goce de un derecho;

- han dado muestras de un uso absolutamente racional del suelo, porque cuentan (y ello es una exigencia del modelo) con asesoramiento técnico para sus proyectos y además, en la medida que es la propia gente la que interviene en el diseño, llegan a las más adecuadas soluciones;
- en ellas no existen intermediarios: es la propia gente organizada la que toma las decisiones y administra los recursos;
- por lo mismo, reclaman al Estado la estructuración de carteras o bancos de tierras, y es el Estado el que garantiza el correcto uso del suelo;
- han realizado en varios países del continente experiencias exitosas en materia de acceso al suelo urbano mediante carteras de tierras de propiedad pública. De tener más tiempo podríamos explicar algunas de ellas, pero sólo puedo nombrarlas: las del Viceministerio de Vivienda de El Salvador; la intendencia o alcaldía de Montevideo, pionera en Uruguay en la materia, y ahora ya seguido su ejemplo por las intendencias de otros departamentos; la de la alcaldía de León en Nicaragua.

Hoy el problema de la irracionalidad de las ciudades que siguen creciendo desordenadamente nos pone en una situación muy compleja, porque ya no se puede desandar lo andado, pero hay que evitar que este alocado proceso prosiga.

Si efectivamente hay voluntad política de resolver el problema, hay que atacar el mal principal: que el suelo es considerado una mercancía y accede a él quien cuenta con dinero suficiente. Es más: ya le han puesto precio al mar, ya que una edificación frente al mar cuesta mucho más. Uno se pregunta definitivamente cómo han conseguido las inmobiliarias las escrituras del agua continental.

Comencemos por el compromiso de los distintos gobiernos de revisar efectivamente qué tierras poseen y en primera instancia traspasar los inmuebles y tierras estatales ociosas al banco de tierras que deberá elaborarse en cada país.

Porque ese es un nudo central: constituir carteras, bolsas o bancos estatales de tierras, edificadas o no, adecuadas a las necesidades habitacionales, con participación y control social, para facilitar el acceso al suelo urbanizado de los sectores populares. Garantizando el conocimiento social de la información sobre estos bancos de inmuebles y sobre los demás inmuebles estatales, así como sobre el uso que se les está dando. En ningún caso los inmuebles públicos deben ser objeto de especulación.

Y esto debe complementarse estableciendo nuevas formas de legalización de la tenencia del suelo, más adecuadas, que no se limiten a la propiedad individual y respeten las modalidades ancestrales (como las arrendaticias, la propiedad colectiva, comunitaria y familiar, o los derechos de superficie, uso o posesión).

Deseo dejar para la reflexión la frase ya histórica del líder campesino nicaragüense Bernardino Díaz Ochoa. «no somos pájaros para vivir del aire, no somos peces para vivir del agua, somos hombres para vivir de la tierra». Hablaba de la tierra para producir y obtener el sustento, y de la reforma agraria. Pero puede leerse también hablando de la tierra para tener la morada y de la reforma urbana.

Cartera de tierras: una sociedad por la ciudad*

Benjamín Nahoum

Socios por la ciudad

Si bien Uruguay posee un régimen institucional unitario, marcado fácticamente por un fuerte centralismo del Gobierno nacional, la Constitución asigna a las intendencias y las Juntas Departamentales «el gobierno y la administración» de los diecinueve *departamentos* en que se divide el país (Art. 262). Sin embargo, la limitación de los recursos que manejan los gobiernos departamentales, acotada por el Art. 297 de la misma Constitución y por la Ley Orgánica Municipal básicamente a los impuestos sobre la propiedad inmueble y al cobro de las patentes para circulación de vehículos, hace que esas amplias atribuciones en los hechos se vean severamente disminuidas.

Es por ello que aunque la Constitución y la Ley Orgánica Municipal establecen para los gobiernos departamentales cometidos tan vastos como «velar por la salud pública de la población» y por «la conservación de los derechos individuales de los habitantes», la realidad económica hace que en los hechos esas funciones se reduzcan al suministro de servicios básicos como el alumbrado, la recolección de residuos y las obras de vialidad. En el caso de Montevideo, se une a estas obligaciones la pesada carga de la realización de las costosas obras de saneamiento, ya que la Administración de las Obras Sanitarias del Estado (OSE), que cubre ese servicio en el resto del país, no tiene jurisdicción en Montevideo.

De este modo, aun concentrando aproximadamente la mitad de la población de Uruguay, una parte similar del déficit habitacional y tres de cada cuatro viviendas en asentamientos irregulares, Montevideo debe restringir su actuación en el campo de la vivienda a los recursos marginales que se puedan extraer del presupuesto departamental y los que puedan surgir de su propio patrimonio, por ejemplo en materia predial o de recursos naturales.

---

* El presente artículo es parte de la ponencia: «La colaboración entre organizaciones sociales y gobiernos locales: la experiencia de FUCVAM y la Intendencia de Montevideo», presentada por el autor en el Seminario Internacional «Experiencias habitacionales en el mundo y sus aportes a la emergencia económica en el Cono Sur Latinoamericano», realizado en Córdoba, R.A., en noviembre de 2002 y organizado por el Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). El texto ha sido actualizado en algunas partes, para recoger lo que ha sucedido desde que fue escrito.
Se advertirá que algunas aclaraciones que pueden resultar obvias están escritas para lectores no uruguayos.

Esta situación reproduce una realidad que se vive hoy en día en la mayoría de los países de nuestra América Latina: a un discurso fuertemente descentralizador, que hace énfasis en las ventajas de actuación que en muchos campos tienen los gobiernos locales y a su indudable mayor proximidad con la gente —y con ello la posibilidad de una actuación más transparente— se contrapone una realidad fuertemente centralizadora, puesto que el manejo de los recursos (sin lo cual el discurso queda sólo en eso) sigue estando en manos de los organismos centrales.[44]

Montevideo ha debido por ello optimizar cuidadosamente el empleo de los recursos que dedica a la cuestión habitacional y en ese sentido ha contado con una importante colaboración del movimiento cooperativo de ayuda mutua nucleado en la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, FUCVAM.

El movimiento cooperativo de vivienda uruguayo surgió con fuerza, como se sabe, a partir de la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda (n.º 13.728 de 17 de diciembre de 1968), que institucionaliza esta forma de producción de viviendas, que sólo tenía existencia previa en experiencias piloto, así como las condiciones de otorgamiento de créditos por parte del Estado. A partir de allí adquirió un significativo impulso que llevó a que en 1975 uno de cada dos préstamos solicitados para la construcción de viviendas lo fueran por el sistema cooperativo (de ayuda mutua o de ahorro previo) y a que el valor de sus realizaciones fuera reconocido públicamente, incluso por autoridades de Gobierno.

Baste para probar esto los conceptos vertidos por el entonces intendente de Montevideo, arquitecto Mariano Arana, en el prólogo del libro *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*: «Son variadas las razones por las que resultan destacables los resultados de esta singular experiencia. Validación en lo relacionado con aspectos económicos y financieros, al establecerse una original y pertinente asociación de lo público con lo no gubernamental. Validación también en lo social, en tanto supuso una respuesta eficiente y ajustada a las demandas y potencialidades de los grupos familiares destinatarios. Más aún: esa eficiencia no se agotó en la mera resolución de los aspectos relacionados con las unidades de vivienda sino que se extendió a los ámbitos comunes, a los servicios comunitarios y al entorno más amplio en el que las cooperativas se han insertado. Validación en la gestión, en cuanto a la responsabilidad colectiva y autogestionaria asumida por la organización cooperativa en todas las fases de la obra, así como en la participación relacionada con las decisiones de diseño. [...] Y validación también, en cuanto a la particular calidad arquitectónica y urbanística verificada en una alta proporción de las realizaciones del cooperativismo por ayuda mutua».

En esa «asociación de lo público con lo no gubernamental» juega un papel clave el financiamiento del Estado, sin el cual las cooperativas de ayuda mu-

44 Uruguay ha involucionado en ese sentido: por ejemplo, la Ley Nacional de Vivienda, en su versión original de 1968 (Art. 121) admitía que los gobiernos departamentales podrían reclamar que la mitad de los fondos nacionales invertidos en vivienda en el departamento correspondiente, se empleara en los programas que propusiera el gobierno local respectivo, a condición que éste aportara las tierras y proyectos necesarios. Esta disposición fue derogada en 1992, quedando ahora esa posibilidad sujeta exclusivamente a la voluntad del Gobierno nacional.

tua, integradas por familias que no tienen capacidad de ahorro, no podrían emprender la construcción de sus viviendas. Por ello el movimiento ha pasado por diferentes estadios de desarrollo, desde un crecimiento fulminante a comienzos de los setenta, momento en que, en circunstancias políticas muy especiales, se contó con un firme apoyo del Estado, hasta una casi paralización a fines de esa misma década, cuando la dictadura uruguaya consideró que las cooperativas eran peligrosas para la seguridad nacional y las condenó al ostracismo.[45]

De cualquier modo, aun en condiciones políticas «normales», el acceso al crédito es imprescindible y para ello a su vez se requiere que la cooperativa tenga un terreno en base al cual formular y presentar la solicitud de préstamo correspondiente. Este es un grave problema, ya que al no tener capacidad de ahorro, los cooperativistas encuentran grandes dificultades para adquirir los terrenos con sus propios recursos y el mecanismo de crédito, en una especie de círculo vicioso, exige tener el terreno para solicitar el préstamo, sin el cual no es posible acceder a aquel.

En la primera etapa del Plan Nacional de Vivienda, desde 1969 hasta 1973, este problema se resolvió en muchos casos a través de la adjudicación de terrenos a las cooperativas por parte de la Dirección Nacional de Vivienda, organismo de nivel nacional que actuaba como rector de la política del sector. Sin embargo, las corrientes neoliberales que desde ese momento en adelante imperaron en la política habitacional, generando un desinvolucramiento del Estado y una apuesta a la resolución de los problemas por el sector privado, hicieron que la cartera de tierras, que había formado dicha Dirección mediante la compra y expropiación de predios, se extinguiera rápidamente.

Es en ese panorama que la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) crea la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda y que se firman los acuerdos entre la IMM y FUCVAM para otorgar terrenos a cooperativas de ayuda mutua.

Pero el otorgamiento de tierras a cooperativas y otros grupos organizados no sólo le resuelve un problema a éstos: también se lo resuelve al propio gobierno municipal, ya que sin esa herramienta los grupos deben apelar, por razones económicas, a obtener predios en zonas que carecen de los servicios necesarios, cuya provisión revertirá como demanda sobre la intendencia una vez que las viviendas estén construidas. El gobierno municipal terminaría así haciendo una erogación muy importante, solo parcialmente recuperable, y la ciudad —una de las más extendidas de América Latina—[46] seguiría prolongando sus límites en perjuicio de un área rural objeto ya de una fuerte presión urbana.

---

45 Nadie lo dijo con tanta claridad como el consejero de Estado ingeniero Alejandro Végh Villegas (antes y después Ministro de Economía), en la discusión en ese órgano del luego decreto-ley n.º 14.666 que implantara las concepciones neoliberales en la política de vivienda uruguaya: «(El movimiento cooperativo) se transformó en un medio por el cual se podría acceder a la vivienda con mayor rapidez o con mayor fluidez que por otras vías. Eso trajo como consecuencia la formación de un número muy importante de cooperativas [...] que fueron llevando a un nucleamiento de todo el sector o de todo el movimiento cooperativo, que en buena parte no se adecúa o condice totalmente con la idiosincrasia de nuestros ciudadanos y que en muchos de los casos contiene dentro de sí algunas facetas que pueden preocupar desde algún punto de vista ya que puede llegar a afectar la seguridad».

46 Los urbanistas sostienen que el área urbana de Montevideo podría contener, racionalmente organizada, una población hasta tres veces mayor que la existente.

Por estas razones el programa «Cartera de Tierras» ha sido, en nuestro concepto, el eje de la colaboración entre el gobierno municipal y FUCVAM, quien nuclea y canaliza la demanda por vivienda de los sectores organizados de bajos ingresos. Una verdadera *sociedad por la ciudad*, con logros y dificultades, pero donde todos ganan, y cuyos efectos podrían ser aún mayores y mejores si se expandiera y profundizara, y sobre todo si consiguiera involucrar a otros actores, como el Gobierno central.

La «Cartera de Tierras»

La Cartera Municipal de Tierras para Vivienda,[47] creada por decreto n.º 24.654 de setiembre de 1990, tiene por propósito básico obtener predios (con y sin construcciones) aptos para la construcción de viviendas, a efectos de utilizarlos en la ejecución de programas habitacionales promovidos por la propia Intendencia de Montevideo, así como para venderlos u otorgarlos a familias o grupos de familias de bajos ingresos con carencias habitacionales.

El decreto define como terrenos aptos a los que estén en las zonas urbanas o suburbanas del departamento destinadas a usos residenciales y posean los servicios complementarios a la vivienda imprescindibles, en especial el agua potable, la energía eléctrica, el acceso en todo tiempo y la posibilidad de conexión al saneamiento u otros sistemas de evacuación de aguas servidas igualmente aceptables.

Los terrenos pueden otorgarse en propiedad o concederse el derecho de uso. Esta última posibilidad, si bien no ha sido la más desarrollada (en buena medida por el hecho que su demanda no está organizada), abre una alternativa muy interesante para los autoconstructores, así como para la regularización de asentamientos existentes, en la medida que al no haber un pago como contrapartida por la adjudicación del suelo, el esfuerzo económico de la familia puede destinarse íntegramente a la construcción o mejoramiento de la vivienda.

En el caso de las cooperativas, en cambio, los terrenos deben ser necesariamente enajenados, ya que su hipoteca constituye la garantía del préstamo que el Estado otorga al grupo. El precio de la operación es el establecido por una tasación de la Dirección General del Catastro Nacional (organismo dependiente del Gobierno central), siempre que este valor no sea inferior al de compra, actualizado.

En cuanto al pago, el mismo se realiza junto con la escritura del préstamo correspondiente por parte del Estado, momento en que el grupo dispone de los recursos necesarios. Entre tanto, la cooperativa obtiene el compromiso del gobierno departamental de que el predio le será vendido, lo que le permite realizar toda la gestión de préstamo sin tener que hacer erogación alguna por el terreno hasta conseguir aquel.

Esta operativa sufrió posteriormente una modificación a propuesta de FUCVAM, consistente en que el grupo tiene la alternativa de pagar el terreno

47 En Uruguay se ha usado tradicionalmente el término «cartera» para designar un «banco de tierras».
Véase el texto completo del decreto n.º 24.654 en <http://www.trilce.com.uy/pdf/lstu.pdf>.

al contado al recibir el préstamo hipotecario (obteniendo así una bonificación del veinte por ciento del precio) o pagar en ese momento solamente la mitad de lo adeudado, quedando el saldo (garantizado en segunda hipoteca) para ser abonado luego de la finalización de la obra, en cuotas mensuales y en un lapso de cinco años. Esta variante tiene la ventaja que, como la cooperativa recibe el total del costo del terreno en la primera cuota de préstamo, la diferencia le queda como un capital de giro que le permite manejar el desarrollo financiero de la obra con más comodidad.[48]

Dentro de la operatoria de la Cartera de Tierras se prevé que la IMM pueda realizar convenios con organizaciones sociales con Personería Jurídica, a efectos del cumplimiento de los objetivos previstos en el decreto. Esto fue lo que permitió la firma de sucesivos convenios con FUCVAM para el otorgamiento de tierras.[49] Estimaciones de la municipalidad establecen que sólo en los primeros diez años de operatoria del sistema (1990-2000) la IMM otorgó más de doscientas cincuenta hectáreas de tierras urbanizadas, favoreciendo a unas doce mil familias. Alrededor de las dos terceras partes de esas adjudicaciones se realizaron a cooperativas de vivienda, en la gran mayoría de los casos afiliadas a FUCVAM.

Los convenios entre la IMM y FUCVAM operan de la manera siguiente: la intendencia propone los predios a adjudicar a FUCVAM, quien designa a la cooperativa adjudicataria entre sus afiliadas solicitantes de tierra. El terreno se otorga inicialmente en comodato, lo que permite a la cooperativa realizar obras comunitarias, preobras, etcétera, al tiempo que se hace responsable por su custodia. La IMM, a su vez, se compromete a vender el terreno a la cooperativa en las condiciones establecidas por el decreto de Cartera de Tierras.

El funcionamiento de la Cartera de Tierras ha hecho que al momento actual prácticamente no existan en Montevideo grupos cooperativos que no hayan accedido a la tierra para construir sus viviendas. Ello se ha traducido en que la proporción de cooperativas ubicadas respectivamente en Montevideo y el interior del país, que históricamente era de tres a dos, haya pasado en una década a ser de cuatro a uno.

Consciente que esto contribuye a reafirmar el centralismo montevideano (una consecuencia que por cierto no se desea) FUCVAM ha realizado un importante esfuerzo para extender el sistema al interior del país, tratando de convencer de ello a las autoridades correspondientes. Esto se ha conseguido ya en varios departamentos, bajo diferentes modalidades, aunque en algunos

---

48 Esta prerrogativa se suprimió posteriormente, dado que la nueva reglamentación de préstamos a cooperativas (2008) incluye tanto el otorgamiento de capitales de giro como de anticipos, por lo cual dejó de ser necesaria. Por otra parte, el pago al contado permite la recuperación más rápida del capital por parte de la Cartera, lo que le permite adquirir nuevos predios.

49 A la fecha se han firmado cuatro convenios con FUCVAM, ya cumplidos, tres de ellos para el otorgamiento de diez terrenos cada uno, para la construcción de viviendas de nueva planta, y el cuarto para la adjudicación de seis fincas para operaciones de obtención de nuevas unidades por reciclaje de las mismas. Se han otorgado asimismo numerosos predios en operaciones independientes de estos convenios pero bajo lineamientos similares. También se ha firmado un convenio, con los mismos objetivos, con la Federación de Cooperativas de Ahorro Previo (FECOVI), que nuclea a cooperativas que también llegan a la vivienda por autogestión, pero aportando ahorro en lugar de trabajo.
Véase el texto completo de uno de los convenios IMM-FUCVAM en <http://www.trilce.com.uy/pdf/lstu.pdf>.

casos se ha creado el marco jurídico pero no se han asignado recursos, lo que ha hecho que su funcionamiento haya sido muy limitado.

En ese sentido, una de las experiencias más positivas se dio en el departamento de Flores, donde se aprobó la constitución de una cartera de tierras para cooperativas de usuarios similar a la montevideana y se llamó a licitación para la compra de tierras, adquiriéndose varios predios que fueron adjudicados a cooperativas. También ha sido remarcable la colaboración con el cooperativismo de la intendencia de Soriano, que ha transformado a este departamento en el que cuenta con más cooperativas del interior del país.

A su vez, en 2008, por ley n.º 18.362 de 6 de octubre de 2008 (Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución Presupuestal 2007) se creó, a nivel nacional, la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés social (CIVIS) en la órbita del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Este hecho, que hizo realidad un reclamo de FUCVAM de muchos años, no ha tenido sin embargo, hasta el momento, las consecuencias esperadas. En efecto, la operación de la cartera no fue reglamentada hasta fines de 2010[50] y ello, más la no asignación de recursos directos a la misma, ha incidido en que su funcionamiento hasta ahora haya sido muy lento.

En cuanto a la Cartera Municipal de Montevideo, para la IMM, que ha realizado y sigue realizando una importante inversión en obras de saneamiento para dotar de ese servicio a buena parte de las zonas urbanas del departamento, la Cartera de Tierras ha servido para direccionar el crecimiento residencial, por lo cual en el quinquenio 1996-2000 se puso en ella el énfasis fundamental de la política habitacional montevideana y luego se ha procurado mantener ese impulso. El acuerdo con las cooperativas permitió operativizar esa política y al mismo tiempo resolver un problema no menor: la custodia de esos terrenos, evitando su ocupación, que podría desvirtuar el objetivo buscado.

En los últimos tiempos, sin embargo, se han presentado algunos problemas en el funcionamiento de la Cartera de Tierras, vinculados fundamentalmente al precio de los terrenos. Agotado, en efecto, el patrimonio predial que poseía, la IMM ha debido salir a adquirir tierras para asegurar el funcionamiento de la cartera, lo que ha hecho a través de los mecanismos de expropiación y licitación pública.

El primer procedimiento presenta trabas burocráticas y legales importantes, que hacen que el proceso se extienda a veces por varios años, lo que lo vuelve inoperante; la compra en el mercado, a su vez, incluso mediante licitación, conduce a precios inaccesibles para las cooperativas,[51] por lo que la IMM en algunos casos ha debido subsidiar parte del precio de los terrenos para evitar ese inconveniente. Aun pudiendo ser esta inversión, en último término, productiva (la alternativa de utilizar terrenos ubicados en la periferia tiene a la larga costos mayores) tropieza con las limitaciones económicas del municipio, por lo que debe buscarse una solución de fondo a este problema, que amenaza con comprometer el funcionamiento de la Cartera.

---

50 Véase el texto de la reglamentación en <http://www.trilce.com.uy/pdf/lstu.pdf>.

51 La legislación establece que el precio máximo del terreno más las obras de infraestructura necesarias no puede exceder el 15% del correspondiente a la construcción de las viviendas. La Reglamentación 2008, a su vez, topea en el 10% de ese valor el precio del terreno.

Se han planteado varias ideas en ese sentido, aún sin concretar, como el establecimiento de convenios con otros organismos públicos para poder acceder a predios de propiedad de los mismos (eventualmente en canje de deudas con la IMM); la utilización de terrenos privados embargados por deudas por la propia intendencia o por bancos u otros organismos estatales; la realización de acuerdos entre la comuna y propietarios privados, que permita a aquella hacerse de tierras a cambio de obras de infraestructura para fraccionar terrenos, y, ya a nivel nacional, la modificación de los procedimientos expropiatorios, para agilizarlos, y de las leyes de prescripción de la propiedad, herederas del «usucapión» romano, para permitir la utilización en un plazo razonablemente breve de terrenos abandonados por sus dueños.[52]

Otras iniciativas conjuntas[53]

Para dar una idea del alcance de esta verdadera «Sociedad por la Ciudad» establecida a partir de 1990 entre la Intendencia de Montevideo y las cooperativas, citaremos a continuación brevemente otros dos programas, de los varios llevados adelante, en los que ha habido una conjunción de esfuerzos exitosa y que ha abierto nuevas perspectivas:

- *las experiencias piloto con nuevos sistemas de producción,* y
- *las experiencias piloto con nuevos materiales y procedimientos constructivos.*

En el primer caso se trató de probar que la autogestión y la ayuda mutua no sólo podían producir viviendas de nueva planta de buena calidad, sino también reciclar valiosas construcciones antiguas, que por su capacidad, tipos constructivos y materiales, podían dar lugar, reciclándolas, a varias unidades de vivienda nueva. Esta operación, que en principio —por ser más compleja— parecía fuera del alcance de ese sistema, no era utilizada hasta entonces por las cooperativas. Con ello, los habitantes de zonas centrales, donde ese tipo de operaciones es más factible, no podían encontrar en ellas alternativas adecuadas a sus ingresos, lo que los obligaba a desplazarse a la periferia.

Esto llevó a que la IMM implementara una serie de experiencias demostrativas para probar que *sí se podía* reciclar mediante la autogestión y la ayuda mutua, y que los resultados eran comparables, cuando no mejores, que los que se obtenían construyendo en zonas de menor densidad, con la ventaja para la comuna de aprovechar servicios ya existentes.

Así fue que se desarrollaron entre 1991 y 1996 una serie de operaciones piloto con esa finalidad:

—la Asociación Civil PRETYL («Palermo Recicla, Trabaja y Lucha»),[54] que recicló una casa en el barrio Palermo, en el que existe una fuerte impronta

52 La instrumentación de muchas de estas ideas está contenida en el informe de la consultoría para la creación de la Cartera de Inmuebles para Vivienda Social del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Ver al respecto nota al pie del título en el capítulo «Prescribir lo que se abandona».

53 Este apartado es una síntesis del correspondiente al trabajo original.

54 PRETYL debió organizarse como asociación civil y no como cooperativa porque hasta ese momento la ley exigía un mínimo de diez socios (o sea diez viviendas) para constituir una cooperativa. Posteriormente, el Art. 462 de la ley n.º 16.736 del 5 de enero de 1996 redujo ese número a seis, pero solamente para el caso «en que el objeto de la cooperativa se alcanzara a través de la realización de obras de mejoramiento, complementación y subdivisión en varias unidades de una vivienda existente ("reciclaje")».

afroamericana, casa que había sido adquirida especialmente por la IMM con ese fin; y que permitió obtener ocho unidades con los mejores resultados en materia de plazos y costos;

—la cooperativa MUJEFA, integrada por mujeres jefas de hogar, protagonista del reciclaje de un hermoso edificio antiguo en la Ciudad Vieja, también adquirido expresamente por la IMM, del que resultaron doce unidades;

—la cooperativa COVIGOES I, que recicló otra hermosa finca, que ya era municipal, situada a los fondos del Mercado Agrícola, en la zona del barrio Goes, de la que se obtuvieron diecisiete unidades; la cooperativa estaba integrada por las familias ocupantes de la finca que reciclaron;

—el grupo de habitantes de un corralón municipal, situado en la zona del Cordón, que luego se constituyó en la cooperativa Ana Monterroso y que también recicló la finca donde vivían, con el apoyo de la IMM y la Junta de Andalucía (quince unidades);

—la cooperativa COVICIVI (Cooperativa de vivienda Ciudad Vieja) que realizó una magnífica experiencia en un lugar singular, construyendo vivienda nueva y reciclando una finca existente frente a las históricas Bóvedas de la época de la colonia, donde hace más de doscientos años los españoles guardaban municiones y pertrechos (treinta y cuatro unidades);

—y después todavía habría una COVICIVI II que reciclaría un edificio histórico de fines del siglo XVIII, obteniendo diecinueve viviendas.

En todas ellas la IMM aportó las fincas y el financiamiento, que incluyó el costo del trabajo del equipo técnico, mientras las cooperativas aportaron la gestión y parte de la mano de obra utilizada.

Culminadas las experiencias piloto, la IMM incorporó una línea complementaria a la Cartera de Tierras (la llamada «Cartera de incas»), a efectos de adjudicar edificios para reciclar a grupos cooperativos, posibilitando así que gestionaran sus créditos ante el Ministerio de Vivienda, lo que ya ha sucedido, poniendo de este modo a punto una nueva e importante herramienta.

Con respecto a la utilización de nuevos materiales y procedimientos constructivos, se trató de probar, a su vez, que utilizando la gestión cooperativa y apelando a otro tipo de tecnologías, era posible, con la misma inversión, obtener resultados mucho mejores y más dignos que los que el MVOTMA estaba obteniendo, a comienzos de los noventa, construyendo los llamados «Núcleos Básicos Evolutivos» (NBE)[55] a través de empresas constructoras por el sistema «llave en mano» en el que la empresa aporta el terreno y hace el proyecto.

Para ello se estableció una nueva asociación entre cooperativas y gobierno municipal, que permitió llevar adelante los siguientes programas experimentales:

- COVIGOES Matriz (20 viviendas en bloques de cuatro niveles, empleando bloques autotrabantes a junta seca para levantar los muros portantes, y entrepisos de separación de viviendas en madera), construidas por los ocupantes de un predio municipal constituidos en cooperativa;

55 Se trataba de construcciones mínimas de treinta y dos metros cuadrados, consistentes en un ambiente, divisible para generar un dormitorio, un baño separado y una mesada de cocina, en un predio de ciento veinte metros cuadrados, que se ofrecía como solución a familias de muy bajos recursos, no importando qué número de integrantes poseyeran. Estas «soluciones» fueron la tónica generalizada de la política nacional de vivienda entre 1992 y 2005.

- COVIFOEB II y COVIFOEB III (100 viviendas en total, en una planta y dúplex) y COVIIMP (20 viviendas en una planta, construidas por una cooperativa de personas con capacidades diferentes), empleando el sistema «FC2», desarrollado por el CEVE de Córdoba, República Argentina (paneles prefabricados confeccionados con poliestireno expandido, malla electrosoldada de alambre de alta resistencia y mortero proyectado);
- COVICIM (20 viviendas en una planta), construido empleando el sistema «Beno», también desarrollado por el CEVE (muros y cubiertas confeccionados con losetas de cerámica armada hechas a pie de obra);
- COVITRIVIC (44 viviendas en una planta), construido usando el llamado «sistema australiano» («*Post and Beam*»), que se basa en una estructura independiente de madera, que se puede cerrar y subdividir luego empleando diferentes tipos de materiales;
- COVIITU 78 y COVIHON, construidas en base a tipologías de «vivienda cáscara» (confección inicial de la envolvente exterior de la vivienda completa, evolucionando posteriormente por subdivisión horizontal y vertical de ese volumen) por cooperativas de personas desalojadas de pensiones y fincas ruinosas.

También en estos programas la IMM aportó los terrenos y financió el costo de las obras, incluido el asesoramiento técnico y el pago de *royalties* (salvo en el caso de COVIITU 78 y COVIHON construcción tradicional, cuya ejecución se logró introducir en forma experimental en un convenio con el Ministerio de Vivienda para construir NBE).

El resultado final de estas experiencias fueron viviendas de costos iguales o sólo ligeramente superiores a los de los NBE construidos por empresas, pero obteniéndose metrajes muy superiores, mejores terminaciones y en algunos casos incluso financiándose con esos recursos la construcción de locales comunitarios.

El balance de estas experiencias mostró cómo la colaboración entre el gobierno departamental de Montevideo y FUCVAM (y también FECOVI, en su caso) puede potenciar mutuamente a las organizaciones cuando unen sus esfuerzos en pos de objetivos comunes, encargándose cada una de ellas de aquellas tareas o funciones en que es más eficiente.

En este caso, el gobierno municipal ha aportado su capacidad de articulación, el apoyo institucional y, dentro de los márgenes que le es posible, el financiamiento. Las cooperativas, a su turno, han contribuido fundamentalmente con su capacidad de hacer y con la responsabilidad de la gestión, obviando así las dificultades que ella representa para la Intendencia, por su pesado andamiaje burocrático.

Los resultados obtenidos, ampliamente satisfactorios —y en el caso de la Cartera de Tierras, de gran impacto— muestran la validez de este camino en que se unen lo público y lo privado, pero en el que lo privado no se concibe, como es habitual, pensando en el sector empresarial, sino en la propia población organizada, que dotada de los recursos necesarios puede llevar adelante con gran eficiencia aquello que para algunos organismos públicos presenta dificultades importantes.

Referencias

Alonso, Noemí, «Gobierno local y cooperativismo de vivienda. La experiencia de Montevideo», ponencia presentada en las I Jornadas sobre Vivienda Cooperativa en Iberoamérica, Cartagena de Indias, Colombia, 2001.

Intendencia Municipal de Montevideo, Decretos n.º 24.654, de 6 de setiembre de 1990 (creación de la Cartera Municipal de Tierras para Vivienda), n.º 24.477 y n.º 27.563 de 8 de mayo de 1997 (establecimiento de convenios con FUCVAM para la adjudicación de terrenos municipales a cooperativas de ayuda mutua afiliadas a FUCVAM) y n.º 27.989, de 2 de abril de 1998 (Id. con FECOVI).

——— Plan Quinquenal de Vivienda del Gobierno Departamental de Montevideo 1991-1995, Montevideo, 1990.

Nahoum, Benjamín, «La política habitacional del Gobierno departamental de Montevideo», ponencia presentada al III Congreso de la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU) sobre «La Ciudad», noviembre de 1990.

——— «Una apuesta por las cooperativas», en *Cuadernos Cooperativos*, Universidad de la República, Montevideo, 1999.

Prescribir lo que se abandona*

*María Araceli Schettini***
*Eduardo Gandelman****
Benjamín Nahoum

El problema del acceso al suelo urbanizado

El acceso al suelo urbanizado es un paso fundamental en la solución del problema de la vivienda y el hábitat de los sectores populares (y a veces es directamente *la* solución), porque disponer de la tierra es el primer requisito para llegar a la vivienda. Sin embargo, esa disponibilidad escasea o no existe en las cantidades necesarias, o su precio o condiciones de pago están muy lejos de las posibilidades de la población de menores recursos.

La gente, entonces, debe resolver irregularmente lo que no puede solucionar por la formalidad: proliferan así las ocupaciones de tierras y edificios abandonados, la construcción precaria, las conexiones piratas a los servicios de agua y luz.[56] Incorporar los nuevos asentamientos a la ciudad consolidada es muy dificultoso y también, en consecuencia, enormemente costoso.

---

* El presente trabajo fue preparado con el título «Propiedad del suelo urbanizado: del derecho individual a la finalidad social. Prescribir lo que se abandona» para su presentación en el I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social, convocado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y desarrollado en Quito, Ecuador, en abril 2010. La propuesta que describe es parte de las recomendaciones de una consultoría realizada para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente uruguayo, para la creación de una Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés social, por un equipo coordinado por el ingeniero Benjamín Nahoum e integrado además por la doctora María Araceli Schettini, el doctor escribano Eduardo Gandelman, los arquitectos Raúl Vallés y Paulo González, los ingenieros agrimensores Francisco Iriondo y Patricia Méndez y el sociólogo Andrés Pampillón. La cartera fue creada por el Art. 367 de la ley n.º 18.362 de setiembre 2008.

** Abogada, integrante como asesora jurídica del equipo consultor que creó la Cartera de Inmuebles para Vivienda de Interés Social del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente del Uruguay.

*** Escribano y abogado, integrante como asesor notarial del equipo consultor citado en la referencia anterior. Ex integrante de la cátedra de Derecho Tributario de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, Uruguay, y actual docente en Derecho de las Transacciones Económicas en la Universidad ORT.

56 Es interesante pensar cómo de esta manera los pobres subsidian a los ricos, ahorrándoles una parte importante del costo de mantener el ejército industrial de reserva.

Es claro que el acceso al suelo de los sectores populares no puede quedar sujeto a la voluntad o al interés del mercado,[57] sino que el Estado debe intervenir normando, regulando y aun actuando él mismo, como productor de suelo urbanizado o asignando su uso y propiedad. Eso permitiría crear *asentamientos regulares*, generando medidas preventivas para adelantarse a la formación de asentamientos *irregulares*, con el consiguiente ahorro de energías para el propio Estado y la sociedad.

Se requiere también una reconceptualización del rol del suelo urbanizado, que tiene que ser considerado como un bien social cuyo disfrute debe estar al alcance de toda la población, y no como una mercancía objeto de especulación.

Esto choca con la existencia de suelo urbanizado ocioso —o, peor aún, abandonado—, lo que genera una absurda contradicción: mientras miles de familias deben asentarse en lugares sin servicios sociales y de infraestructura, alejados de los centros cívicos y laborales, existen cientos de hectáreas de tierra urbanizada que no se usan porque no se han configurado las condiciones adecuadas para «el negocio».

Un solo ejemplo: en Montevideo, considerando nada más que los predios industriales abandonados, se reconocen áreas vacantes no menores a 140 hectáreas (Acuña, 2004). Teniendo en cuenta la ubicación de estos predios, que admiten densidades de ocupación medianas o aún mayores, ellos permitirían construir del orden de unas diez mil unidades de vivienda, un tercio del déficit absoluto de la ciudad.

La tierra urbanizada disponible no es suficiente en relación con las necesidades, y además es cara, y para suplir esas carencias y sus imposibilidades, los pobladores avanzan cada vez más hacia las áreas suburbanas y aún rurales, en la búsqueda de una tierra que es inicialmente barata o sin costo, pero que termina siendo carísima. Y los municipios van detrás, haciendo después, a enormes costos,[58] lo que pudieron hacer antes más sensatamente.

Pero además, la escasa tierra urbanizada está en buena parte ociosa, porque es propiedad de terratenientes urbanos que juegan a la especulación, cuando no de organismos públicos que a veces ni siquiera saben que es de ellos. En este último caso, sólo se requiere voluntad política para usar esos recursos; en cambio, disponer de la tierra privada útil que está ociosa sí requiere, además de acción política, un respaldo legal del que la mayoría de nuestros ordenamientos jurídicos carece o tiene sólo parcialmente. Esto implica, en primer lugar, la necesidad de redefinir los alcances del derecho de propiedad y su concordancia-oposición con otros derechos, y, en segundo lugar, crear, cuando ellos no existen, los instrumentos legales que permitan actuar.

---

57 Raquel Rolnik, Relatora Especial de Naciones Unidas para la Vivienda, sostenía en 2008, según las agencias internacionales de noticias, que la crisis financiera demostraba que es errónea la idea que los mercados pueden darle una vivienda adecuada a toda la población y dejaba ver la necesidad de participación del sector público.

58 Los programas de «integración de asentamientos irregulares» realizados en Montevideo con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuestan unos 7.000 dólares por lote regularizado, aun cuando sólo comprenden parcialmente actuaciones en vivienda, que se supone son las más caras. Ese costo es mayor que el de la tierra urbanizada en zonas consolidadas de la ciudad. Este despilfarro, fruto de la falta de estrategias urbanas, después se paga a tasa LIBOR más algún punto.

Algunas soluciones

El primer recurso del que se dispone es, sin duda, la utilización de las tierras públicas dotadas de servicios que ya están en poder del Estado. Una parte importante de ese patrimonio está sin uso como resultado de la compartimentación entre los organismos públicos, que hace que muchas veces uno de ellos no disponga de los recursos que necesita y que otro tiene y no usa. Para romper esta paradoja, hace falta decisión política, coordinación interinstitucional y la asunción plena, por parte de todos los organismos, de que el Estado es uno solo y no una federación de islas separadas por mares procelosos.

Esto permitiría aprovechar sin costo —o casi— importantes recursos que ya se poseen y que muchas veces están subutilizados o directamente no utilizados. Es más: hasta podría significar un ahorro para el Estado, ya que, al solucionarse problemas de gente carente que vive en situaciones de complejidad jurídica, el estímulo que ello significa podría obviar la necesidad de invertir en otro tipo de programas. Puede haber también problemas jurídicos para usar esos bienes, pero muchas veces será mejor y más sencillo resolverlos que seguir extendiendo las ciudades.

Pero la población urbana crece a un ritmo tal que ese patrimonio, necesariamente finito —aunque hoy pueda ser cuantioso—, se agotará rápidamente y habrá que crear nuevo suelo urbanizado, lo que la población ya está haciendo en la informalidad.

Esto puede implementarse de manera planificada —y, por consiguiente, mejor— a través de fraccionadores o lotificadores que actúen dentro de las normas del desarrollo territorial, o del propio Estado, o de alianzas entre ambos actores. Lo primero puede estimularse mediante exoneraciones impositivas o políticas de financiamiento en condiciones favorables: al fraccionador para realizar las obras de infraestructura necesarias, y/o a los interesados para comprar. Sin embargo, siempre será importante que el propio Estado emprenda acciones en la materia, para complementar las que realiza el sector privado y para dar señales claras al mercado.

Las alianzas, a su vez, pueden permitir que el Estado participe total o parcialmente en la realización de las obras de infraestructura sobre tierra rústica (apertura de calles, dotación de infraestructura física y social), obteniendo a cambio tierra urbanizada o, por el contrario, que reciba financiamiento privado para realizar esas obras en terrenos de su propiedad, pagando con lotes urbanizados. En uno y en otro caso, se amplía la existencia de suelo servido, inyectando nuevos lotes al mercado y fortaleciendo los bancos públicos de tierra, lo cual permite al Estado jugar un papel privilegiado en la asignación del uso del suelo.

Esos bancos también pueden nutrirse adquiriendo tierra, ya sea por compra mediante licitación, daciones en pago para saldar deudas o por la expropiación (también llamada *desapropiación*, en algunos países) de tierras privadas útiles y necesarias a los efectos de llevar a cabo emprendimientos de interés común.

El mecanismo de la expropiación tiene la gran ventaja que permite al Estado determinar la tierra sobre la que se va a actuar, en función de los criterios es-

tablecidos en la planificación, lo que no siempre es posible cuando se depende de la oferta del mercado. Sin embargo, en general no es usado con demasiada frecuencia en programas de vivienda, porque el cúmulo de garantías que se otorgan para dar seguridad al expropiado (como la compensación justa y previa, y la posibilidad de discutir judicialmente el monto de la misma, fijado por la administración) hace que el procedimiento normalmente sea largo y engorroso.

Para superar esta dificultad, en la obra pública se apela al mecanismo de la *toma urgente de posesión*, que permite al organismo ejecutor tomar posesión del bien y realizar la obra, en tanto se dilucidan las instancias judiciales de fijación del justo precio y en consecuencia se puede producir el traspaso de la propiedad. Este arbitrio, sin embargo, no resulta tan eficaz en los programas habitacionales, y particularmente en aquellos de crédito hipotecario, porque para ello se requiere tener previamente la propiedad del suelo en el que se va a construir, a efectos de hipotecarlo como garantía del préstamo.

Para superar esta dificultad, los autores han propuesto que en casos de desacuerdo con el propietario en la fijación del precio se proceda a la escrituración judicial de oficio del bien expropiado, garantizando el pago al propietario con el depósito judicial del monto ofrecido como indemnización, más un adicional adecuado, actuando además, como garantía subsidiaria, la responsabilidad del Estado.

La movilización del suelo ocioso

Por todo lo dicho, resulta un imperativo que el suelo ocioso, público o privado, deje de serlo y sea puesto al servicio de la sociedad. Como hemos visto, en el caso del suelo estatal ello es sólo cuestión de voluntad política y organización racional de los recursos, pero en el de la tierra privada el problema es más complejo, porque allí el derecho a usar ese suelo por parte de quien necesita vivienda choca con el derecho de propiedad del titular del bien.

Sin embargo, existe una serie de procedimientos, administrativos o jurisdiccionales, para lograr que el suelo urbanizado ocioso privado deje de estarlo y pase a ser útil. Analizaremos rápidamente los principales y veremos que, si bien resuelven muchos casos, tienen limitaciones que hacen necesario que el Estado cuente con otros instrumentos para lograr ese propósito.

En primer lugar, el *deber de usar:* las legislaciones modernas imponen cada vez más la existencia de obligaciones como contrapartida del derecho sobre la propiedad inmueble. Siguiendo el principio que la propiedad debe cumplir una función social y a normativas pioneras, como la española, se establece que los dueños del suelo, baldío o edificado, están sujetos a una serie de deberes que resultan del compromiso con la sociedad.

En Uruguay, por ejemplo, la recientemente aprobada ley n.º 18.308 de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Sostenible, enumera los deberes y derechos territoriales y establece que el cumplimiento de los primeros es condición para el ejercicio de los segundos, dando así un sentido social a unos y otros, y poniendo por encima de todo los intereses colectivos.

Entre los deberes que se establecen figuran el de mantener los inmuebles en condiciones de seguridad y salubridad, realizando las obras de conser-

vación necesarias, así como el de vigilarlos y protegerlos, incluso contra las intrusiones de terceros, y de rehabilitarlos o restituirlos cuando sea necesario. Se establece, además, la obligación de dejar reservas para espacios libres, equipamientos y carteras o bancos de tierras; de realizar las obras de infraestructura correspondientes, y, en las zonas consolidadas, de edificar los terrenos baldíos o consolidar las construcciones ruinosas.

La ley establece asimismo el derecho de los municipios de participar del plus-valor inmobiliario que derive de las actuaciones de ordenamiento territorial, y la obligatoriedad que, en las urbanizaciones, parte de las viviendas construidas sea de interés social. A su vez, se declara de utilidad pública la expropiación de «los inmuebles en estado de abandono que, teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras».

Pero, establecido el deber de usar, ¿cómo hacer para que el mismo se cumpla? Una herramienta eficiente en este sentido es *la política tributaria*, en especial los generalmente llamados *impuestos prediales* que gravan la propiedad inmueble, ya que estos tributos generalmente tienen tasas diferenciales para el caso de los terrenos baldíos, edificios desocupados, o aún de la edificación inapropiada.

La utilización de tasas progresivas, más severas a medida que la situación persiste en el tiempo, obra además como un poderoso disuasivo para que el propietario deponga su actitud abandónica. En efecto, la acción combinada del tiempo y de alícuotas crecientes en progresión casi geométrica, puede hacer que la persistencia en la no utilización del predio se transforme en un negocio ruinoso.

Sin embargo, este procedimiento, de indudable eficacia y que persigue un objetivo más de inducción que fiscalista, choca en algunos casos con la terquedad o la desidia del propietario; en otros, con dificultades económicas que obstaculizan el hacer del mismo, y en algunas situaciones, quizá limitadas numéricamente pero complejísimas, con dificultades legales que inciden para hacer casi imposible el uso.

Los casos de dueños no residentes o, peor aún, desconocidos; de personas jurídicas propietarias que han desaparecido sin que ellas se hayan disuelto formalmente; de sucesiones indivisas; de litigios judiciales que imponen no innovar, integran una larga lista de situaciones *en el limbo*, en las que es muy difícil desatar los nudos que impiden usar el bien.

Algunos de estos problemas tienen soluciones sencillas: por ejemplo, la inacción por incapacidad económica del propietario para efectuar las inversiones necesarias puede ser salvada con créditos públicos blandos, que impongan como contrapartida la utilización inmediata del bien. Pero hay otros casos más complejos cuya resolución *requiere sustituir al propietario*. Por ello son necesarias herramientas más poderosas y radicales, que resuelvan lo que la combinación de estímulos y presiones no consiga encauzar.

Un instrumento muy poderoso, pero no genérico, es la *prescripción adquisitiva* o *usucapión*, como se la conoce en algunos países rescatando el antiguo nombre romano. Este mecanismo jurídico existe desde hace muchos siglos y sirve para regularizar la situación legal de la propiedad, otorgándola a quien

posee y hace uso del bien, transformándolo en propietario del mismo, en desmedro de quien, teniendo originalmente esa condición, lo ha abandonado.

Esta medida es tanto más eficaz si los plazos exigidos para configurar la prescripción son, no exagerada pero sí razonablemente cortos. En Uruguay, ese plazo fue durante muchas décadas de treinta años, lo cual quitaba fuerza al instrumento. La ya citada ley n.º 18.308 lo redujo drásticamente, llevándolo a cinco, siempre y cuando el accionante sea persona pobre que utiliza el bien para su vivienda.[59] Se adaptó así una normativa anticuada a lo que hoy sucede en otros países, como Brasil, donde ese es el plazo desde la Constitución de 1988.

La prescripción adquisitiva constituye un elemento poderoso para desestimular el abandono, pero presenta el inconveniente —que es parte de su lógica— que requiere de la ocupación del bien y, por consiguiente, no actúa en muchos casos. Si no hay otras herramientas, podría llegarse incluso al efecto seguramente no deseado de impulsar la ocupación como forma de revertir la situación de abandono.

Todos estos mecanismos, que apuntan a la movilización de los inmuebles ociosos, constituyen un conjunto consistente y complementario de instrumentos para lograr ese fin, y es bueno que sean conocidos y usados. Lamentablemente, existen muchos casos que no resuelven. Por eso hace falta una herramienta aún más fuerte, que se pueda aplicar, luego de un tiempo prudencial, si las otras no han dado resultado. Ese es el objetivo de la presente propuesta.

Prescribir lo que se abandona

Si el derecho de propiedad conlleva obligaciones —la principal de ellas, darle al objeto de la propiedad una función social—,[60] resulta natural que quien no cumpla esas obligaciones respecto al bien del que es propietario, al mantenerlo en estado de abandono, pierda el derecho que tenía sobre él. Esto es lo que sucede en la prescripción adquisitiva, a favor de quien, en cambio, sí usa ese bien con carácter de poseedor.

Pero si no hay nadie en esa situación, ¿en manos de quién debería quedar el bien que su propietario ha perdido por no cumplir con sus obligaciones con la sociedad? Es claro que la falta no puede quedar sin sanción porque no haya quien reclame la propiedad. Entonces, la solución más lógica y justa es que ese bien vuelva a su origen: la sociedad, representada por el Estado, que es quien puede asegurar que tendrá el destino buscado. Y también es claro que la solución no puede ser la expropiación del bien, porque la indemnización correspondiente significaría premiar a quien ha incumplido su obligación social.

---

59 Para los demás casos se mantiene el plazo de treinta años.

60 Esta condición, si bien no aparece explícitamente en la Constitución uruguaya (como sí lo hace en otras de la región: la colombiana, la brasileña o la nueva boliviana, y también en la española) está claramente establecida en el Art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), que compromete a los países de la región que suscribieron dicho tratado: «Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social».

Esta es la idea central de nuestra propuesta[61] (que hemos denominado «prescripción especial», para distinguirla de otras modalidades prescriptivas, como la adquisitiva y la extintiva): que el dominio y demás derechos reales sobre un bien inmueble sean adquiridos sin cargo por el Estado, cuando aquel hubiera permanecido abandonado en forma continua durante diez años.

Se ponen a esto algunas condicionantes: que los inmuebles no sean del Estado (porque en ese caso se pueden usar otros mecanismos, ya existentes); que la prescripción tenga por efecto único e inmediato utilizar el inmueble en programas de interés social (porque la idea es que el Estado adquiera para usar, y no para atesorar), y que la ubicación del inmueble sea en zona urbana o suburbana, dado que la intención es recuperar suelo urbanizado, y sobre la tierra rural deben aplicarse otro tipo de instrumentos.[62] No se trata, además, de que el Estado prescriba todo lo que esté abandonado, sino sólo aquello a lo que vaya a dar uso.

El objeto inmediato de esta nueva figura se basa en una *facultad de exigir* (el uso del inmueble) que se coloca a cargo del Estado, pretensión que nace con el tiempo y la omisión, y que el Estado ejercita no inmediata sino tardíamente (se otorga un plazo), para dar todas las garantías al titular del inmueble abandonado y a los posibles acreedores, involucrados directos en el mismo.

La pérdida del derecho del anterior titular se justifica en que hay una deslealtad (en el sentido jurídico) de quien abandona, que descarga un perjuicio colectivo. El abandono trae aparejado un franco desaprovechamiento material de la cosa, y la misma, para no perderse, debe movilizarse. Se espera un tiempo muy razonable para que cese el abandono y, si la situación no varía, ello habilita la «prescripción especial» por parte del Estado.

En efecto, si se tiene en cuenta las necesidades de la población en materia de vivienda, la incidencia de ésta en la calidad de vida de las personas, las ingentes inversiones que la sociedad ha hecho para dotar a los inmuebles de servicios básicos, y que se trata de bienes escasos, el abandono resulta claramente un despilfarro social.

Asimismo, la existencia de un inmueble abandonado constituye un riesgo para la seguridad pública (pues los edificios abandonados rápidamente se deterioran y pueden llegar a la ruina y el colapso, o pueden ser utilizados por antisociales como guarida o centros de tráfico) y atentan también contra la salubridad (depósitos de basura y criaderos de alimañas).

Pero aún cabe otra lectura, desde una visión totalmente distinta: en la sociedad de mercado en que vivimos, la economía funciona cuando los bienes circulan y se usan, y se detiene cuando quedan en el ostracismo. El uso implica que se movilizarán trabajadores, profesionales y técnicos para regularizar las situaciones dominiales, realizar los proyectos, llevar adelante las construcciones correspondientes, etcétera.

Y a su vez eso estimulará el comercio y generará ingresos tanto al fisco como a los organismos de previsión: en definitiva, se pondrá en marcha la rueda de

---

61 La propuesta completa, con el texto del proyecto de ley y su fundamentación, figura en Gandelman *et al.* (2008). Al final de este artículo se presenta el articulado propuesto.

62 Y también es distinto el concepto de utilización, que en el caso de la tierra rural debe asociarse más con la productividad que con el abandono.

la economía, probando así claramente que la transformación del inmueble de ocioso en activo respondía al interés general.

Por todo ello, el derecho de quien no usa su propiedad y abandona el bien del que es titular por un lapso razonablemente extenso debe extinguirse en beneficio de un mejor uso de ese bien. Y es natural que pase al Estado, en el caso uruguayo, porque según el Código Civil (Art. 476) los bienes «son de propiedad nacional o particular», «son bienes fiscales todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites del Estado, carecen de otro dueño» (Art. 481) y «los bienes vacantes y los de las personas que mueren sin dejar herederos, pertenecen también al Fisco; y en general, es propiedad fiscal todo lo que por leyes especiales está declarado serlo o se declare en adelante» (Art. 482). Ante la situación de abandono, entonces, se produciría un *retorno fiscal*, así como se produce una *salida fiscal* cuando un bien estatal pasa al dominio de un particular. Seguramente existen disposiciones semejantes en las legislaciones de la región, que reconocen un mismo origen.

Es claro que no sería razonable exigir, como en la prescripción adquisitiva, la posesión, para fundamentar este derecho a prescribir: ese requisito, indispensable cuando el que prescribe es un particular (porque así justifica que le está dando al bien un mejor uso social), no es necesario para el Estado, bastando exigirle a éste que lo utilice con un fin social.

Dos aspectos muy importantes de la propuesta son *cómo se configura la situación de abandono* y *qué elementos tiene el propietario para defenderse*, demostrando lo contrario. Proponemos considerar que un inmueble se encuentra abandonado cuando su titular: a) no hubiere realizado en él obra permanente alguna destinada a residencia, comercio, depósito, servicio, industria u otros usos semejantes, o no le hubiere dado utilización en ese lapso para alguno de dichos fines; o: b) no hubiere provisto a su conservación y mantenimiento, en la medida de sus posibilidades económicas, encontrándose el inmueble en proceso de deterioro avanzado, con riesgo para la seguridad y salud de las personas y/o de daño a otras construcciones.

Es importante señalar que el concepto de abandono, por consiguiente, no sólo referiría a la utilización, sino también a la conservación del inmueble, lo que tiene una gran relevancia desde el punto de vista urbano, porque la falta de conservación también acarrea daños a la colectividad, en particular en materia de seguridad e higiene, razón por la cual la conservación se considera un deber en la legislación moderna.

En cuanto a las garantías para el propietario, éste tiene la máxima posible: que la dilucidación de la prescripción será materia de una sentencia judicial, teniendo el propietario todas las oportunidades procesales correspondientes para hacer valer sus argumentos; y que, en la medida que la causal es la inacción continuada, bastará que interrumpa esa inacción para que no se configure.

Algunos antecedentes…

La base de la propuesta consiste en incorporar una nueva limitación a un derecho que ya las tiene (el de propiedad) para hacer posible otro derecho (el acceso a una vivienda adecuada). Por tanto, interesa analizar las disposi-

ciones que consagran éste y las causas y condiciones por las cuales el ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de limitar ciertos derechos, y en particular el de propiedad.

No es necesario detenerse demasiado en el primer aspecto, ya que el acceso a la vivienda como derecho humano fundamental ha sido consagrado en múltiples normas: para citar una sola, de gran importancia, la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución n.º 217 del 10 de diciembre de 1948, que establece textualmente (Art. 25): «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia (...) la vivienda», a lo que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la ONU el 16 de diciembre de 1966, en su Art. 11, reiterando el mismo concepto, agrega la necesidad de que la vivienda sea «adecuada».

Sobre la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de este derecho, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 4 de diciembre de 1986, en su Art. 8, inciso 1, establece que ellos «deben adoptar, en el plano nacional, todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo» y garantizar, entre otros, el derecho a la vivienda y la adopción de las medidas legislativas en el plano nacional (Art. 10).

Finalmente, la Conferencia Mundial de la ONU sobre los Objetivos del Milenio, en declaración aprobada el 25 de junio de 1993, dejó en claro que los derechos humanos (y por tanto el derecho a la vivienda) son universales, y que cada uno es interdependiente e indivisible con los demás.

Y si no alcanzara con esto, la gran mayoría de las constituciones nacionales de la región reafirman la consagración del derecho a la vivienda y, en muchos casos, esa consagración está reglamentada por leyes.

El derecho de propiedad, a su vez, también está consagrado por instrumentos internacionales y nacionales, pero en casi todos los casos estableciéndose que *no se trata de un derecho absoluto*, sino que está condicionado a la función social de la propiedad. Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José, 22 de noviembre de 1969), en su Art. 30, establece que «las restricciones [...] al *goce y ejercicio* de los derechos y libertades reconocidas [...] no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas».[63]

Esto se materializa en una gran cantidad de normas constitucionales y legales que limitan la propiedad y que figuran en el derecho positivo de nuestros países: para comenzar, los mecanismos ya comentados de la prescripción adquisitiva y extintiva, y de la expropiación, que extinguen y trasladan la propiedad, en el primer caso por su no ejercicio y en el segundo en función de intereses superiores. Asimismo, en las legislaciones modernas, como ya se ha dicho, se limita el derecho de propiedad estableciendo deberes: de usar, de cómo usar, de cuidar.

63 Las cursivas son nuestras.

En consecuencia, el posible conflicto entre derechos (el de acceso a la vivienda adecuada y el de propiedad) debe ser resuelto asegurando que el ejercicio del segundo no impida efectivizar el primero. Y esto no podría suceder si los Estados asumen una actitud pasiva, sin buscar soluciones legales para levantar los obstáculos que impiden su ejercicio.

Se conjugan, así, para limitar el derecho de propiedad: una causa razonable, un fin legítimo, el principio de racionalidad, la buena fe, el interés social, el bien común y el orden público, para el caso dando un destino a los recursos improductivos, o en su defecto movilizándolos.

Por otro lado, debe diferenciarse el derecho de *goce* del de *ejercicio* sobre la propiedad: el goce es un concepto genérico, mientras que el ejercicio es el derecho que se ejercita de hecho, es el derecho de obrar. La capacidad de goce del derecho de propiedad es inherente al individuo, a su condición de ser humano: es de naturaleza ontológica, como lo es la libertad en el hombre, y no puede ser limitado por ley alguna. Es la capacidad de ejercicio la que atañe al derecho positivo y la que puede ser limitada.

Por ello, si bien ambas capacidades constituyen una unidad, presentan una diferencia radical: mientras no es posible limitar la capacidad de goce, *sí es posible limitar la capacidad del ejercicio, mediante ley, cuando con el accionar la persona perjudica al resto de la colectividad*.

Existen ejemplos muy claros de esta distinción entre goce y ejercicio del derecho de propiedad en diferentes ámbitos: la regulación del derecho de propiedad del extranjero en ciertos sectores del territorio nacional, establecida, por ejemplo, en la Constitución peruana vigente (1993); la situación del concebido, a quien se atribuye capacidad de goce, pero que obviamente no puede ejercer por sí mismo sus derechos hasta cierta edad: lo mismo sucede con las personas que son declaradas incapaces.

Otro ejemplo es la situación del deudor ejecutado: el titular de un bien que no paga una deuda es ejecutado por el acreedor y aquel es rematado, pasando a un nuevo titular. En ese caso, el deudor no pierde su capacidad genérica de gozar del derecho de propiedad, pero sí el derecho de ejercitarlo sobre el bien que se estableció como garantía.

De forma similar, en nuestra propuesta no está en cuestión la capacidad de goce del derecho de propiedad de quien abandona una propiedad, sino exclusivamente su ejercicio sobre el bien abandonado, el cual ha dejado de efectivizar por la situación misma del abandono y, en consecuencia, ha perdido en favor del Estado, para que éste utilice el bien en beneficio de la comunidad.

... y otros antecedentes más antiguos

La idea que planteamos tiene algunos antecedentes muy significativos. Ya en el siglo XVIII, unas cuantas décadas antes que naciera Karl Marx, comenzó en España un largo proceso histórico, que duró bastante más de un siglo, conocido como *desamortización* y llevado adelante por gobernantes liberales como Godoy, Jovellanos o Mendizábal. La desamortización consistió en poner en el mercado, mediante subastas públicas, las tierras y bienes no producti-

vos en poder de las llamadas «manos muertas» (la Iglesia, la nobleza). En otros países sucedió un fenómeno de características similares. Esos bienes no iban a parar a los pobres que las necesitaban, sino a los ricos que podían pagarlas, pero ello contribuyó a la creación y fortalecimiento de los Estados burgueses del siglo siguiente. La Iglesia no recibió ninguna compensación a cambio, y como decidió excomulgar a los expropiantes y a los compradores, muchas de las transacciones se hicieron mediante testaferros, a quienes preocupaba más su situación en este mundo que en el próximo.

En 1815 aún faltaban diez años para que el Uruguay existiera como país independiente y casi tantos para que a alguien se le ocurriera que lo fuera. Artigas, el «Protector de los Pueblos Libres», luchaba para hacer realidad su sueño federal, mientras le preocupaba la situación de la campaña, dividida en unos pocos latifundios, propiedad de familias que los habían recibido como mercedes de los reyes o de las autoridades locales. Era la época de las «estancias cimarronas»: la tierra, que no había costado nada, se manejaba como si no tuviera valor, en explotaciones extensivas sin ninguna mejora ni planificación. Como en toda América, sus anteriores poseedores, los indígenas, eran primero despojados y luego perseguidos, y no era mejor la situación de los esclavos liberados. Es por ello que el Congreso de los Pueblos Libres aprobó, a instancias de Artigas, el Reglamento de Tierras que pretendía poner fin a esas situaciones.[64]

Ese Reglamento contenía disposiciones como estas: «El señor alcalde provincial y demás subalternos se dedicarán a fomentar con brazos útiles la población de la campaña. Para ello revisará cada uno, en sus respectivas jurisdicciones, los terrenos disponibles y los sujetos dignos de esta gracia, con prevención que los más infelices serán los más privilegiados. En consecuencia, los negros libres, los zambos de esta clase, los indios y los criollos pobres, todos podrán ser agraciados con suertes de estancia, si con su trabajo y hombría de bien propenden a su felicidad y a la de la provincia. [...] Después de la posesión serán obligados los agraciados [...] a formar un rancho y dos corrales en el término preciso de dos meses, los que cumplidos, si se advierte la misma negligencia, será aquel terreno donado a otro vecino más laborioso y benéfico a la provincia.» (Bruschera *et al.,* 1965).

Pocos años después, casi por las mismas razones, Bolívar emitió el decreto de Trujillo, que disponía que las tierras de propiedad nacional (las baldías, las llamadas de comunidad y las haciendas del Estado, salvo las poseídas por los indios) se distribuyeran para fomentar las actividades productivas y la pequeña propiedad, y así contrarrestar el latifundio. Además, se reconocía a los indios la propiedad de las tierras que estaban poseyendo, rescatando así uno de los principales elementos del derecho andino.

Más de dos siglos después, la Ley de Reforma Urbana dictada por la Revolución cubana en octubre de 1960, dispuso el traspaso de la propiedad de todos los inmuebles de casa-habitación a sus ocupantes, y la distribución entre familias necesitadas de aquellos que se encontraran desocupados.

---

64 **Este tema fue tratado más extensamente en el capítulo «El Reglamento Artiguista de 1815... Así** que pasen 200 años». Se mantiene aquí sin embargo estos párrafos, para no alterar la versión original del artículo.

Adelantando algunas objeciones

Para terminar, es del caso discutir algunos posibles reparos que podrían interponerse a esta propuesta, objetando su juridicidad. Siendo motivo de contiendas permanentes y enfáticas cualquier restricción que pretenda imponerse al derecho de propiedad, los argumentos a esgrimir son conocidos y conviene adelantarse a rebatirlos.

Desde el pasado hay quienes afirman que el derecho de propiedad es perpetuo e irrevocable,[65] y que no puede ser limitado ni cesar por el hecho de un tercero contra la voluntad del propietario, lo cual cuestionaría nuestra propuesta, que precisamente condiciona ese derecho al cumplimiento de obligaciones. Sin embargo, esa afirmación no es correcta. Primero, porque el derecho de propiedad puede ser limitado por ley, como admiten numerosas constituciones: la uruguaya, por ejemplo, en su Art. 32, expresa que ello puede darse «por razones de interés general» o «en casos de necesidad o utilidad pública». Y segundo, porque el derecho de propiedad puede también cesar, aun contra la voluntad del propietario, por ejemplo, por el hecho de un tercero.

En cuanto a lo primero, las constituciones por lo general admiten la limitación del derecho de propiedad mediante leyes. Razones urbanísticas, ecológicas, históricas, artísticas, ambientales, edilicias, sanitarias, industriales, agrícolas, económicas, en fin, sociales, han sido y son fuente de limitaciones al derecho de propiedad en todo el mundo.

En lo que refiere a Uruguay, en particular, a lo largo de su historia se han creado numerosas normas que limitan el derecho de propiedad persiguiendo distintos fines. Algunos ejemplos: desde una ley tan antigua como la 11.029 —que creó hace sesenta años el Instituto Nacional de Colonización, estableciendo condicionamientos a la utilización de las tierras para que estas mantengan su potencial productivo—, pasando por las leyes sobre arrendamientos rurales —que imponen limitaciones a la explotación de la tierra para evitar la pérdida de fertilidad y la erosión— hasta una tan moderna como la ya citada de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Sostenible.

Pero también el derecho de propiedad puede cesar, en ciertas circunstancias, aun contra la voluntad del propietario. La legislación uruguaya contiene, sin embargo, una disposición que podría ser tomada por los defensores a ultranza del derecho de propiedad como prueba de lo contrario. En efecto, el Art. 488 del Código Civil uruguayo establece que «el dominio o propiedad se considera como una calidad inherente a la cosa, con un vínculo real que liga al dueño y *que no puede romperse sin hecho suyo*».[66] Pero este artículo debe ser interpretado en el marco de otras normas del mismo rango que limitan ese «vínculo real». Y de todos modos no debemos pasar por alto las palabras del propio artículo que establece que la propiedad no «es», sino que «se considera como…».

Vale la pena seguir en esto al doctrino Álvaro Guillot, en su obra *Comentarios del Código Civil*, quien, tratando el tema de la propiedad, cita a Escriche:

---

65 Y no falta quien afirme que es el principal de los derechos. Sin embargo, es claro que la idea recién aparece con las primeras sociedades. Más aún, la propiedad privada de la tierra es tan moderna, relativamente, que apenas surge después de la Edad Media, con el fin del feudalismo.

66 **Las cursivas son nuestras.**

«La propiedad es obra de la ley civil. Antes del establecimiento de las leyes, el hombre no tenía sobre las cosas que ocupaba más derecho que el de la fuerza con que las defendía y conservaba hasta que un rival más fuerte le privaba de ellas; de suerte que las cosas se adquirían por la ocupación, se conservaban por la posesión y se perdían con la pérdida de la posesión. En medio de un estado tan precario vino la ley civil y estableció cierto vínculo moral entre la cosa y la persona que la había adquirido; *vínculo que ya no puede romperse sin la voluntad de la persona* aun cuando la cosa no estuviese en su mano. Este vínculo era el *derecho* de propiedad, derecho distinto e independiente de la posesión; de modo que desde entonces pudo uno ser propietario sin poseer la cosa y poseerla sin ser propietario. La propiedad, pues, es un *derecho* y la posesión no es más que un *hecho*; la propiedad puede conservarse, aunque se pierda la posesión; y la posesión puede conservarse asimismo, aunque se pierda la propiedad. Mas la propiedad y la posesión suelen ir juntas; y así es que el poseedor de una cosa se presume propietario, mientras no conste que estas dos calidades están separadas».

Y sigue Guillot: «Estas palabras de Escriche, aunque están de acuerdo con la falsa doctrina que hace depender la propiedad de la ley, siendo así que [...] aquella es anterior a ésta, demuestran en nuestro juicio, cuál es el verdadero sentido y alcance del artículo que examinamos. Él establece en principio que la propiedad es perpetua, irrevocable y que no puede, en consecuencia, cesar por el hecho de un tercero contra la voluntad del propietario. Pero nótese bien esto: el principio de que el vínculo real que liga la cosa al dueño no puede romperse sin un hecho de éste no es absoluto. La propiedad, el vínculo puede romperse aún sin hecho del propietario y contra su voluntad. Tal sucede en los casos de expropiación, en los de venta forzosa por ejecución de bienes, y en los de prescripción, cuando entra otra persona a poseer la cosa por el tiempo y con los demás requisitos legales. La propiedad puede, además, perder el carácter de irrevocable cuando lo establecen las partes o la ley».

En definitiva debemos concluir, como lo hace Guillot en la obra citada, que la propiedad es anterior a la ley y que el vínculo que ésta establece entre el titular y la propiedad es limitado: los ejemplos referidos lo demuestran. La ley considera que existe un vínculo entre una persona y el bien objeto de propiedad, pero en las hipótesis que el sistema normativo del país considera que son pasibles de ser reforzadas y amparadas por la misma. Así, la propia ley limita el derecho de propiedad, permitiendo que esos bienes pasen a manos de otro titular.

También podría ponerse como objeción a nuestra propuesta la dificultad para demostrar, por parte del Estado, que un inmueble está abandonado o, a la inversa, para su propietario probar que no lo está. En todo caso, el problema mayor estará en las «perforaciones» que presente el sistema por la presentación de testigos o declaraciones falsas, si bien los nuevos procedimientos judiciales tienden a reducir mucho estos casos. Pero aun aceptando que existan huecos, en algunas de las situaciones más frecuentes y difíciles de resolver, como la ausencia de propietarios identificables, el sistema operará adecuadamente, porque no habrá quien se oponga a la demanda.

De cualquier modo, proponemos que el Estado pueda actuar si se configura la presunción de abandono, y que en definitiva la carga de la prueba

recaiga sobre el propietario, quien deberá demostrar lo contrario. La presunción puede configurarse por la no realización de obras, en el caso de baldíos; la existencia de construcciones tapiadas o cerradas de cualquier otra forma permanente, o en grave estado de deterioro; el no pago de tributos; el que los consumos mensuales de agua y energía eléctrica no alcancen los mínimos que establezca la reglamentación, y otros criterios similares.

El propietario, a su vez, podrá probar la ocupación mediante contratos registrados de cesión o arrendamiento; permisos de organismos públicos para desarrollar actividades comerciales, industriales o de otra índole; la puesta en venta o alquiler por un valor máximo que determinará la reglamentación y que estará ligado a su valor imponible, etcétera.

En el caso que sobre el inmueble abandonado pesen deudas, la idea es dar un plazo al acreedor para proceder a la ejecución, vencido el cual se considerará que desiste del cobro. Si sucede lo primero, el inmueble reingresará al mercado, con un nuevo propietario, que puede ser el propio Estado; si lo segundo, éste podrá prescribir sin cargar con gravámenes.

Todos estos mecanismos deberán ajustarse a la legislación de cada país: los ejemplos anteriores sólo intentan probar que las posibles objeciones no son tales o tienen soluciones relativamente simples.

Algunas conclusiones

En una región que se urbaniza a tasas gigantescas, con las mayores desigualdades sociales y económicas del planeta, con una mayoría que se empobrece en las crisis y sólo pasa a ser menos pobre en las bonanzas, el uso óptimo de los recursos es una necesidad y un imperativo, máxime cuando la calidad de vida de los sectores populares sigue estando muy por debajo de lo deseable.

En la vivienda y el hábitat, la situación es particularmente crítica, porque las políticas, cuando existen las voluntades, chocan con importantes obstáculos, entre ellos la escasa existencia y asignación de recursos, y la penuria del suelo urbanizado disponible. De ahí la necesidad de usar todo lo que sea adecuado y de transformar todo lo útil en disponible. A ello se puede llegar por diferentes caminos, en general complementarios, pero todos los que actualmente provee el marco jurídico adolecen de no resolver algunas situaciones importantes.

La prescripción especial tendrá sin duda el efecto de movilizar el parque ocioso: en la mayoría de los casos lo harán sus propios dueños, para no perder su propiedad, y, en último término, lo hará su pasaje al patrimonio estatal.

Las objeciones que se pueden hacer a esta propuesta respecto a que colide con el derecho de propiedad quedan refutadas al advertir que no se lesiona en absoluto el goce genérico de ese derecho, y que, en cuanto al ejercicio de éste, el mismo nunca es irrestricto, sino que puede ser limitado, como en el caso, cuando conviene a la comunidad.

Se podría así disponer de tierra apta para dar solución al problema habitacional de los sectores mayoritarios, aprovechando adecuadamente grandes inversiones que la sociedad ya ha realizado en equipamientos e infraestructura social y física, y movilizar importantes sectores de la economía: el inmobi-

liario, la industria de la construcción y los servicios. Esta movilización tendría además amplios efectos colaterales multiplicadores en el resto de la economía, y particularmente en el propio Estado (que incrementaría sus ingresos por tributos, aportes sociales y disminución de seguros de desempleo), y en los sectores del mercado interno vinculados con el consumo.

Por otra parte, el mecanismo posee las suficientes garantías para que no corra riesgos la propiedad de quien no tiene la voluntad de abandonar, sino solamente la de aquel que es contumaz en esa actitud.

Referencias

Acuña, Carlos (coord.), *Áreas vacantes industriales. Hacia la reapropiación social de las áreas urbanas consolidadas. Informe final de la Comisión Social Consultiva, Mesa Ciudades y Territorio*, Montevideo, Facultad de Arquitectura-UdelaR/Grupo Promotor para el Desarrollo de Montevideo, 2004.

Arébalo, Martha; Landaeta, Graciela y Solares, Humberto, *Suelo urbano y vivienda popular en América Latina*, San José de Costa Rica, Centro Cooperativo Sueco, 2003.

Bruschera, Oscar; Melogno, Tabaré y Reyes Abadie, Washington, *El Ciclo Artiguista,* Montevideo, Universidad de la República, 1965.

Fernández Sessarego, Carlos, «La Capacidad de Goce: ¿es posible su restricción legal?» en *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, n. º 6.185, 2000.

Gandelman, Eduardo; González, Paulo; Iriondo, Francisco; Méndez, Patricia; Nahoum, Benjamín; Pampillón, Andrés; Schettini, Araceli, y Vallés, Raúl, «Informes de avance e Informe Final de consultoría para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente», Montevideo, inédito, 2008.

Guillot, Álvaro, *Comentarios del Código Civil: de los bienes*, Montevideo, J. Sureda, 1926.

Howard, Walter, *Modos de adquirir el dominio*, Montevideo, Universidad de Montevideo, 2002.

Legislación de la República Oriental del Uruguay, información y textos disponibles en <www.parlamento.gub.uy>.

Nahoum, Benjamín, «La tierra como respuesta», ponencia presentada en el Seminario Latinoamericano «Teoría y Política sobre Asentamientos Informales», Universidad General Sarmiento, Buenos Aires, 8-9 de noviembre, 2006.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Derechos Humanos. Recopilación de Instrumentos Internacionales,* Volumen I, Primera y Segunda Parte, Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2002.

República Oriental del Uruguay, *Código Civil,* Montevideo, FCU, 1ª ed., anotado y concordado por Eugenio Cafaro y Santiago Carnelli, 2004.

——— *Código General del Proceso*, Montevideo, Ediciones del Foro S.R.L., 2000.

Schettini, Araceli, Gandelman, Eduardo y Nahoum, Benjamín, «Suelo urbanizado: el deber de usar y el derecho de prescribir», ponencia presentada en el III Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular, CEVE, Córdoba, Argentina, 5 al 8 de noviembre, 2008.

Anexo /Articulado de la propuesta

El dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles no estatales, ubicados en zonas urbanas o suburbanas, serán adquiridos por el modo prescripción especial por el Estado, al solo efecto de la utilización de dichos bienes en programas de interés social promovidos por el mismo, cuando el inmueble hubiera permanecido abandonado en forma continua durante diez años. No quedan comprendidos dentro de la prescripción especial los bienes de los gobiernos departamentales.

En particular, se aplicará esta disposición a los programas de vivienda y servicios habitacionales promovidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.

A los efectos de la aplicación de este artículo se entenderá que un bien inmueble se encuentra abandonado cuando el titular del derecho que se prescribe: a) no hubiere realizado en él obra permanente alguna destinada a residencia, comercio, depósito, servicio o industria o no le hubiere dado utilización en ese lapso para alguno de dichos fines; b) no hubiere provisto a su conservación y mantenimiento en la medida de sus posibilidades económicas, encontrándose el inmueble en proceso de deterioro avanzado, con riesgo para la seguridad y salud de las personas y/o de daño a otras construcciones.

En el caso de inmuebles que hayan configurado la causal de prescripción especial a la fecha de vigencia de esta ley, se otorgará un plazo improrrogable de un año para revertir dicha situación.

La reglamentación establecerá las circunstancias en cuya ocurrencia el Estado podrá fundar la situación de abandono.

En cualquier caso la carga de la prueba en contrario recaerá en el titular del derecho.

La prescripción especial será declarada por el juez competente a instancia del Estado, en juicio ordinario. La sentencia será irrecurrible y operará como título y modo de la traslación del dominio a favor del Estado, inscribiéndose el testimonio de la misma en el Registro de la Propiedad, Sección Inmobiliaria, del departamento respectivo.

La prescripción especial podrá ser opuesta por el Estado como defensa o excepción en cualquier proceso judicial.

La presentación del Estado en sede judicial solicitando la demanda de prescripción especial será promovida por el Poder Ejecutivo, integrado por el Presidente de la República actuando con el Ministro respectivo, o en su caso por el gobierno departamental correspondiente, y deberá acompañarse de la información registral, cédula catastral, planos, certificados de afectaciones e información sobre posibles deudas, a fin de individualizar correctamente el inmueble. La demanda deberá inscribirse en el Registro de la Propiedad Inmobiliaria en plazo de diez días a contar del decreto judicial que disponga el emplazamiento.

Iniciado el procedimiento de prescripción especial, el tribunal mandará suspender hasta su resolución definitiva todo otro procedimiento judicial de prescripción adquisitiva que se hubiera iniciado con relación al inmueble. Se exceptúan de dicha suspensión aquellos procedimientos de prescripción adquisitiva promovidos por un particular que posea el inmueble con fines de vivienda, en las condiciones establecidas al efecto por la ley. En este último caso, dicho procedimiento se sustanciará previamente y si finalizara con una sentencia favorable, el Estado dejará sin efecto la acción de prescripción especial instaurada. En cualquier otro caso, si el juicio de prescripción especial concluyera a favor del Estado, quedarán sin efecto los demás que se hubieren planteado y se mandará cancelar las inscripciones correspondientes.

Desde el momento de inscribirse la demanda de prescripción especial por el Estado, ninguna persona, sea pública o privada, podrá alterar o modificar el bien, pudiéndose recurrir para asegurar tal extremo al auxilio de la fuerza pública y/o a la imposición de conminaciones, sin perjuicio de las sanciones penales que pudiera corresponder. Hasta la dilucidación de la demanda, el propietario seguirá estando obligado a la conservación del bien. Si así no lo hiciere, el Estado podrá asumir dicha competencia, trasladando al propietario los costos en que se debiera incurrir si éste conservara la propiedad del bien.

La sede, al proveer sobre la demanda de prescripción especial, resolverá el nombramiento de un curador, que será elegido de la lista de defensores de oficio, quien deberá ejercer la vigilancia del bien objeto de la prescripción durante todo el procedimiento judicial, procurando que no se produzca daño al mismo, modificaciones o alteraciones o cualquier otra situación que pueda generar un perjuicio al bien. Asimismo el curador asumirá la obligación de denunciar al tribunal actuante cualquier situación anómala. Los honorarios a pagar al curador serán de cargo del Estado, quien los trasladará al titular del bien, si éste conservara su propiedad.

En caso de que recaigan sobre el bien inscripciones provenientes de embargos o hipotecas a favor de terceros, sean personas públicas o privadas, deberá notificárseles en los domicilios que surjan de la información, de lo que se dejará constancia en el expediente. Dicha notificación se practicará simultáneamente con el emplazamiento a la parte demandada.

A partir de cumplido el requisito de la notificación el Estado podrá optar, lo que comunicará a los interesados, entre: 1) saldar, una vez ejecutoriada la sentencia definitiva de prescripción especial, las sumas que se adeudaren; 2) otorgar a los acreedores un plazo de un año para iniciar los respectivos juicios de ejecución, si ellos no hubieren sido iniciados. Vencido el plazo de un año sin que se haya iniciado el juicio, se considerará que el acreedor desiste de su pretensión y la sede ordenará, a petición del Estado, la cancelación registral de las inscripciones que afectaran al inmueble objeto del juicio. La no prosecución injustificada del procedimiento judicial por quien manifieste un derecho en el juicio, tendrá la misma consecuencia.

Una vez inscrita la demanda de prescripción especial, el Registro de la Propiedad Inmueble no inscribirá gravamen ni contrato alguno sobre el bien objeto de la misma. Los eventuales derechos de terceros sobre el inmueble serán inoponibles al Estado en el procedimiento de prescripción especial.

Exceptúanse de la prescripción especial en favor del Estado los bienes que, estando en adecuado estado de conservación y mantenimiento, pueda acreditarse circunstancias jurídicas que inhiban su utilización. En estos casos el Estado podrá proceder a la expropiación del bien, depositándose el monto de la indemnización a la orden del juzgado y bajo el rubro de autos, a la espera de la dilucidación del impedimento jurídico existente. A estos efectos, se declara la utilidad pública de dichas expropiaciones. El bien expropiado podrá ser utilizado directamente o disponerse su venta en remate público.

Se exceptúan asimismo de esta disposición las viviendas de temporada (Art. 16 de la ley 13.728 de 17 de diciembre de 1968).

Noticia de los autores

GUSTAVO GONZÁLEZ, en su juventud vendedor callejero de números de lotería, trabajador de la industria de la bebida y estudiante de Magisterio, es integrante de la Cooperativa COVISAP 1 y fue secretario general de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM) hasta comienzos de 2004. En esa fecha pasó a desempeñarse como consultor en Hábitat y Vivienda del Centro Cooperativo Sueco (SCC) y luego coordinador del Programa Regional de Vivienda y Hábitat de dicha institución para América Latina, actividad en la que continúa y en la que ha contribuido a difundir y promover el «Modelo FUCVAM» de producción social del hábitat, hoy implantándose en varios países de Sud y Centroamérica. Ya había sido secretario general de FUCVAM en 1982-1983 y 1989-1990 y asimismo su presidente en 1984-1985 y 1991-1992. Fue también dirigente sindical en todos los gremios en los que actuó (Magisterio, Bebida, Postales) y activo integrante de la Intersocial durante la dictadura. Es integrante de HIC (Coalición Internacional del Hábitat) para el Cono Sur.

BENJAMÍN NAHOUM, ingeniero civil, trabaja desde 1973 en el campo de la vivienda popular. Fue coordinador del Sector Vivienda del Centro Cooperativista Uruguayo y asesor de organizaciones sociales, tanto en Uruguay como en otros países de América Latina, en temas de autogestión, financiamiento, legislación y acceso al suelo, así como asesor en Vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo entre 1990 y 1992, y de 1996 a 2000. De 2000 a la fecha ha formado parte del Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM. Coordinador de la Unidad de Vivienda de la Comisión de Programa del Frente Amplio. Ha realizado, individualmente y como coordinador de equipos, numerosas consultorías sobre temas de vivienda y suelo urbano, en Uruguay y la región. Ha sido asimismo docente de las Facultades de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de la República y redactor responsable de la revista *Vivienda Popular*.

Tanto uno como otro han participado en numerosos eventos sobre vivienda y suelo urbano y escrito numerosos artículos y libros sobre dichos temas.

ESCRITOS SOBRE

LOS SIN TIERRA URBANOS

causas, propuestas y luchas populares

Por su reflexión crítica sobre la experiencia y las medidas concretas que propone para enfrentar los retos de una política de vivienda como derecho humano, el libro es una valiosa contribución para América Latina y todos los países que adolecen de un vasto contingente de excluidos de un hábitat digno.

Raquel Rolnik
Relatora Especial de las Naciones Unidas para la Vivienda Adecuada

«[…] ahora que la vivienda se dice que es el buque insignia; que preocupa la fragmentación socio-urbana, y que parece comprenderse que todos los problemas sociales no se arreglan sólo a través de la vivienda, pero tampoco si no se soluciona ésta, sentimos que era necesario volver a plantear algunas cosas que la experiencia nos ha enseñado.

La primera y fundamental es que no se puede hablar de vivienda digna y derecho a la ciudad, sin acceso al suelo para todos, como derecho humano básico. Y que satisfacer ese derecho va a colidir con el ejercicio irrestricto de otro, el de propiedad privada, porque no se puede al mismo tiempo amparar el acceso a la tierra para vivir y al suelo urbanizado para hacer buenos negocios.

La primera parte del libro pretende una aproximación al problema; la segunda es un pantallazo sobre luchas por el acceso al suelo urbanizado, aquí y en la región: anécdotas y comentarios de episodios de esas luchas. Y la tercera parte junta, porque se trata de proponer, una serie de planteos de soluciones: lo que creemos que hay que hacer.

La intención es tirar el gato sobre la mesa, para que eso conduzca al debate, porque sentimos que hace falta debate sobre estos problemas. Para que miremos hacia atrás y hacia los costados, para ver qué pasó y por qué, y no recorrer, otra vez, caminos que no llevan a ningún lado.»

Gustavo González y Benjamín Nahoum

Gustavo González fue Presidente y Secretario General de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM). Actualmente es Coordinador del Programa Regional de Vivienda y Hábitat para América Latina del Centro Cooperativo Sueco.

Benjamín Nahoum, ingeniero civil y docente universitario, ha sido Coordinador del Sector Vivienda del Centro Cooperativista Uruguayo y Asesor en Vivienda de la Intendencia de Montevideo. Forma parte del Departamento de Apoyo Técnico de FUCVAM y es Coordinador de la Unidad de Vivienda de la Comisión de Programa del Frente Amplio.

TRILCE

9 789974 325739